



Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



# La Cruzada Nacional Contra El Hambre: Una perspectiva de racionalidad en políticas públicas

Tesis

Para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración  
Pública  
(Opción Administración Pública)

Presenta:

Luis Manuel Reyes Cervantes

Director de Tesis:

Dr. Maximiliano García Guzmán

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2018



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# Contenido

|   |           |
|---|-----------|
| AGRADECIMIENTOS .....   | 3         |
| INTRODUCCIÓN:.....  | 4         |
| <b>Capítulo 1 Los derechos sociales, políticas públicas y racionalidad: desarrollo teórico conceptual .....</b> | <b>10</b> |
| 1.1 Las tareas del Estado, el gobierno y la Administración Pública:.....  | 11        |
| 1.2 La ley y los derechos .....   | 18        |
| 1.3 El concepto de derechos sociales .....  | 19        |
| 1.4 La garantía de los derechos sociales .....  | 20        |
| 1.5 La inseguridad alimentaria y el concepto hambre.....  | 22        |
| 1.6 Las políticas públicas de desarrollo social como el instrumento que materializa los derechos sociales ..... | 27        |
| <b>1.7 La racionalidad .....</b>  | <b>34</b> |
| 1.8 Tratados y convenios internacionales en materia de derechos sociales .....                                  | 42        |
| <b>Capítulo 2: Bases y antecedentes de la Cruzada .....</b>   | <b>46</b> |
| 2.1 Los derechos sociales en México .....   | 46        |
| 2.2 Ordenamientos nacionales .....  | 49        |
| 2.3 Ordenamientos Federales.....  | 50        |
| 2.4 La situación alimentaria en México .....  | 53        |
| 2.4.1 Los Programas de Desarrollo Social previos:.....  | 56        |
| 2.5 El programa Hambre Cero en Brasil.....  | 61        |
| <b>Capítulo 3 La problemática actual, el porqué de la cruzada: .....</b>  | <b>64</b> |
| 3.1 ¿Qué es la Cruzada Nacional Contra el Hambre? .....   | 65        |
| 3.1.1 La instrumentadora de la Cruzada: SEDESOL .....   | 69        |
| 3.2 Diseño .....  | 72        |
| 3.2.1 La población objetivo de la cruzada:.....   | 73        |
| 3.2.2 El concepto de Hambre en la Cruzada: .....  | 79        |
| 3.2.3 Los objetivos de la cruzada .....   | 83        |
| 3.2.4 La matriz de marco lógico y las inconsistencias en el diseño: .....                                       | 85        |
| 3.2.5 La selección de los municipios: .....   | 94        |
| 3.2.6 Retomando un programa ineficiente: Hambre Cero en Brasil:.....  | 108       |
| 3.2.7 Instituciones El Sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre.....                                     | 111       |

|  |            |
|--|------------|
| 3.3 Acciones; El enfoque asistencial de la Cruzada: .....  | 117        |
| 3.4 Impactos ¿Aumento de la productividad en el campo?.....  | 120        |
| 3.5 Las irregularidades en la Cruzada .....  | 121        |
| <b>Capítulo 4 Políticas públicas y racionalidad .....</b>  | <b>131</b> |
| 4.1 Errores en el diseño; Una definición previa y precisa del problema: conceptos y racionalidad. ....             | 132        |
| 4.2 La Implementación Una argumentación más o menos clara sobre la intervención: medios, fines y cooperación. .... | 137        |
| 4.3 Evaluación, Un compromiso con los resultados:.....   | 145        |
| <b>Capítulo 5 Una propuesta de mejora.....</b>   | <b>148</b> |
| 5.1 Corregir el diseño: Una nueva población objetivo .....   | 148        |
| 5.2 Una mejor Operación: Medida a corto plazo: Los bancos de alimento .....  | 162        |
| 5.3 Pensando en el futuro, una apuesta por el campo mexicano.....  | 166        |
| <b>Conclusiones: .....</b>   | <b>170</b> |
| <b>Fuentes: .....</b>  | <b>175</b> |
| <b>Anexos: .....</b>   | <b>186</b> |

## Agradecimientos

Son muchas las personas que contribuyeron a la realización del presente trabajo. Me parece que lo habitual es agradecer en primera instancia a las personalidades académicas; sin embargo, me permitiré ser sentimental y agradecer en primer lugar a mi hermana Laura Reyes Cervantes, por creer en mí, apoyarme y cuidarme en mis problemas de salud. Por ayudarme a lidiar con la depresión y a superar lo inimaginable, la pena y el dolor de perder a nuestra pequeña hermana Coco, a quien quiero dedicar el presente trabajo. Gracias por ser mi hermana y mi amiga.

La siguiente persona a la que me gustaría agradecer es al Doctor Juan Carlos León y Ramírez, mi primer director de tesis, quien lamentablemente falleció antes de poder finalizar este proyecto. Fue un gran profesor y amigo, un incansable mentor cuyo legado vive en el corazón y mente de cada uno de sus alumnos.

Es invaluable la ayuda del Doctor Maximiliano García Guzmán, quien se convirtió en un nuevo guía para la realización de esta tesis. Sin ninguna duda, sus consejos y observaciones ayudaron a que el proyecto final tuviera un contenido más completo y de mejor calidad.

Quiero agradecer también a cada uno de los sinodales que tuvieron a bien leer mi tesis y emitir sus observaciones. Todas y cada una de ellas fueron de gran ayuda, y sin duda enriquecieron el presente trabajo. Profesores Yolanda Ávila y Pacheco, Cuauhtémoc Paz Cuevas, Luis Alfredo Hernández Avendaño y Ángel López Galván; Muchas gracias por su tiempo y conocimiento.

Gracias a mis amigos, en especial Isabel Guadarrama y Carlos Zúñiga por su cariño, consejo y los buenos momentos que hemos pasado juntos. Gracias a la UNAM, por brindarme una formación profesional a través de sus espacios, recursos y profesores; a la que ahora puedo llamar con orgullo mi *alma mater*.

Finalmente, en un lugar de honor, le agradezco a mis padres, Leticia Cervantes Sierra y Manuel Reyes González. Gracias a ustedes he llegado hasta este punto de mi vida. Gracias por darme la vida, educación, cariño, salud, consejo y apoyo. Gracias por todo.

## Introducción:

Como resultado del devenir histórico de las sociedades occidentales. La garantía del bienestar social se ha convertido en un deber que los Estados han de acatar en la medida de lo posible, ya que la población es el elemento constitutivo y permanente del mismo Estado quien, mediante el gobierno y la Administración Pública, se asegura de realizar los esfuerzos necesarios para abatir la precariedad.

Para un país como México, la procura de las condiciones mínimas para la salvaguarda de la dignidad humana se torna en un asunto de capital importancia, debido a la multiplicidad de pactos, acuerdos, e instituciones internacionales de las que México es partícipe. Ante ello resulta necesaria la implementación de estrategias, políticas y programas que permitan alcanzar los objetivos de bienestar social y garanticen el cumplimiento de las disposiciones que emanan de estos concilios.

Es a partir de la Constitución Mexicana de 1917, que la garantía de los derechos sociales se convierte en baluarte de la política gubernamental mexicana. La lenta pero progresiva institucionalización de las voluntades y demandas sociales en esta nación da origen a un considerable número de programas, políticas y estrategias. Muchas exitosas, otras no, algunas debieron adaptarse a una sociedad y entornos cambiantes y otras debieron desaparecer por completo víctimas del agotamiento económico, de la ineficacia burocrática o de la crítica social.

No obstante, esta serie de adecuaciones históricas de la gestión gubernamental, con miras a satisfacer las demandas y necesidades sociales, algunas de las más primordiales han sido relegadas a segundo término, entre ellas el hambre que padece gran parte de la población. En el presente trabajo se analiza la gestación e implementación de la estrategia conocida como La Cruzada Nacional Contra el Hambre, mediante el análisis del decreto que establece el Sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre, publicado por la Secretaría de Desarrollo Social

(SEDESOL) en enero de 2013, los lineamientos orgánicos y reglamentarios correspondientes y las evaluaciones tanto gubernamentales como de la sociedad civil.

En un país cuya población en situación de pobreza significa la mitad del espectro total, resulta lógico e incluso loable la implementación de una estrategia como la Cruzada Nacional Contra el Hambre. No obstante, la existencia de una condición necesaria no debe determinar el surgimiento, la presupuestación, la programación, operación y evaluación de una política, estrategia o programa. Si el tema no se focaliza de una manera óptima, se corre el riesgo de no atacarlo de raíz; sino de simplemente paliar algunos de sus efectos. Utilizando una analogía médica, cuando no se conoce la enfermedad, y simplemente se atenúan sus síntomas, la enfermedad persistirá ante los negligentes esfuerzos y los resultados finales podrían, no sólo no ser satisfactorios, sino incluso desastrosos.

Diversas autoridades en la materia, entre las que destacan la Universidad Nacional Autónoma de México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Pública de Desarrollo Social, la Auditoría Superior de la Federación, entre otras. Han señalado que la estrategia carece de un marco metodológico conciso, pues establece como población objetivo a la que padece de una “pobreza multidimensional”, esto es, la carencia de tres servicios básicos (agua, alumbrado, drenaje, etc.) y la condición de hambre; sin embargo, para algunas medidas específicas se consideran rangos de edad, el género y el nivel de estudios. Lo cual sitúa al padecimiento del hambre en un plano secundario dentro de la propia estrategia, como no es el factor determinante del flagelo, entonces no debería ser el eje rector de la estrategia.

Aunado a ello, se señala como defecto de origen a su referente, el cual es el programa “Hambre cero” en Brasil, implementado en el 2003, nueve años antes que en México y que sin embargo tuvo que ser reformado debido a su propia ineficiencia, ahora el programa se enfoca en atender el tema de la miseria. Si el programa referente fracasó y debió ser reformado ¿Por qué replicarlo en México y en un plano temporal muy posterior al de su antecesor?

Los medios de comunicación se refieren a la Cruzada como una simple estrategia de captación electoral, algo bastante razonable si se toma en cuenta el criterio utilizado para seleccionar los municipios que participarían de la estrategia; el cual ha dejado fuera de la estrategia a los municipios más pobres de Oaxaca y en cambio ha incluido a otros como Cuernavaca o Aguascalientes capital, lugares poco conocidos por tener familias en situación de pobreza extrema.

Se debe señalar que la última evaluación del Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), reflejó un incremento del 2% en la población objetivo de la cruzada, es decir, no hay avances y sí retrocesos, la investigación determinará las causas de ello, pero en este punto, sólo se puede afirmar que la Cruzada es ineficaz, y dado que los recursos no consiguen el logro de los objetivos planteados, es evidente su ineficacia.

De acuerdo con lo anterior, la estrategia conocida como Cruzada Nacional Contra el Hambre podría no ser la opción más racional para reducir las carencias alimentarias de las cuales la población en pobreza extrema es víctima. En este sentido es válido cuestionarse ¿La naturaleza misma del programa está determinada las características de la pobreza y no por el hambre en sí?. La Cruzada parte del supuesto de que el hambre es sólo condición secundaria a la pobreza, no anterior, y por ello el programa podría no sólo ser ineficaz, por cuanto no podría reducir la carencia alimentaria a largo plazo; sino que tampoco sería eficiente en tanto sus recursos son diseminados en paliar un efecto que persistirá e incluso se expandirá si no se ataca de raíz.

En este tenor de ideas, el presente trabajo tiene como eje principal de investigación la siguiente **interrogante**: ¿El diseño e implementación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre partieron de una racionalidad adecuada? Es muy importante comprender cuál es el problema conciso que la estrategia pretende resolver, ya que ello le permitirá conocer cuáles son las causalidades y horizontes posibles ante las alternativas de acción. A lo largo de la investigación se resolverán algunos cuestionamientos ineludibles que nos permitirán conocer la respuesta a esta pregunta central de investigación. Entre ellos:



¿Qué es la Cruzada Nacional contra el Hambre?

¿Qué criterios se utilizaron para determinar a la población objetivo?

¿Qué fuentes de información sustentan los conceptos que determinan la creación y el funcionamiento de la estrategia?

¿El ejemplo que se tomó como modelo en Brasil funcionó? ¿En qué medida?

¿Cuál es la estructura orgánica mediante la cual se implementa la estrategia?

¿Qué medidas componen la estrategia?, ¿Realmente se enfocan en la población objetivo?, ¿Son viables y factibles? ¿Funcionan?

¿Cómo participa la población objetivo?, ¿Cómo participa la sociedad civil y la comunidad académica?

¿Qué mecanismos de control se utilizan en la estrategia?, ¿Son coherentes con los objetivos de la misma?, ¿Qué relevancia tienen para evitar desviaciones e incompatibilidades?

¿Qué indicadores se utilizan?, ¿Están diseñados en función de los objetivos?, ¿Qué resultados arrojan?

¿Cuál es la percepción de sus ejecutores?, ¿Cuál es la percepción de las ONG, la población objetivo, la sociedad civil y comunidad académica? ¿Qué relevancia y calidad ha tenido en los medios de comunicación?

¿Existe una alternativa viable?, ¿Con qué medios y recursos y por quién debe ser ejecutada?

En torno a esta pregunta de investigación central, el presente trabajo parte de la **hipótesis** de que la Cruzada Nacional Contra el Hambre es ineficaz e ineficiente debido a que su diseño como política pública partió de una racionalidad equivocada, como resultado de una interpretación errónea del problema y de sus causalidades. Por lo que se pretende ofrecer una posibilidad de mejora tanto en la conceptualización de la estrategia, como en su correcta implementación, para asegurar una utilización óptima de recursos y una integración armónica de los actores y las variables involucrados.

El principal **objetivo** de la investigación es demostrar que, reconociendo la existencia de diferentes racionalidades en la elaboración y operación de la política pública, y la manera en que dichas racionalidades influyen en cada etapa del proceso; se auspiciara un mejor diagnostico espaciotemporal, distinto al ofrecido por SEDESOL. Ello con nuevas conceptualizaciones y una determinación de causales que parta de una adecuada recopilación de información relevante, su categorización, y organización de acuerdo con variables medibles del Hambre en México, para, de esta manera, reconfigurar a la población objetivo de la cruzada y diseñar mejores acciones orientadas a resolver el problema; o bien, reorientar las acciones existentes de una manera más óptima.

Esto será posible al señalar las inconsistencias y deficiencias de la actual estrategia conocida como Cruzada Nacional Contra el Hambre partiendo de su propia información, la percepción de instituciones de la sociedad civil y la opinión pública, y el contraste de esta información con la teoría disponible sobre la ciencia de la administración pública y la ciencia política.

Para la presente investigación se optó por la utilización del método científico deductivo, el cual parte del conocimiento general comprendido dentro del campo de la administración pública y la ciencia política con el fin de determinar las relaciones existentes entre los actores involucrados, las variables pertinentes y la maximización de los recursos, ello dentro del ámbito de competencia de las instituciones y los actores ya mencionados, el cual está determinado por un medio ambiente económico, político y social. Esta información general, observada por la teoría de las ciencias de la administración y la política servirá para identificar las deficiencias de una estrategia particular como es la Cruzada y, de igual forma, hará posible el postulado de una propuesta acorde a los principios de las ciencias ya mencionadas.

Aunado a la bibliografía referente a nuestro campo de estudio, esta investigación también se apoya en las notas periodísticas emitidas por los distintos medios de comunicación desde el año 2012 hasta 2016, ello con el fin de realizar una

aproximación respecto a la percepción general de la opinión pública respecto a la estrategia en cuestión, sus resultados y sus oportunidades de mejora.

De igual forma se recurrió a la información proporcionada por SEDESOL, ASF y el CONEVAL, instancia que se encarga en la actualidad de evaluar las políticas de desarrollo social. Para poder establecer una comparación objetiva se hará referencia a los datos estadísticos albergados en el INEGI para contrastar cifras y evaluar resultados.

La investigación se centrará en el periodo 2013-2015, desde el anuncio de la cruzada como estrategia que conduciría la política de desarrollo social a nivel nacional, hasta la publicación de la evaluación intermedia en Julio del Año 2015. Ello debido a que aún no se dispone de información referente al año 2016 y se considera que 3 años de implementación es un periodo aceptable para evaluar la efectividad de algunos componentes de la cruzada como los comedores comunitarios, que pretenden minar la problemática a corto plazo. No obstante, será preciso retomar programas sociales previos a la Cruzada con el fin de conocer qué innovaciones ha aportado esta estrategia con respecto a otros programas como por ejemplo PROGRESA, el cual comenzó como PRONASOL en la década de los 80s y que evolucionó hasta convertirse en PROSPERA.

## Capítulo 1 Los derechos sociales, políticas públicas y racionalidad: desarrollo teórico conceptual

Para dar un correcto inicio al presente trabajo, se debe señalar que, al tratar sobre los derechos sociales, primero es necesario hablar de sociedad y de derecho, ambos conceptos implican la existencia de un ente anterior y unificador en el cual convergen; el Estado.

Las organizaciones pequeñas no requieren del Estado, como es el caso de la familia o las organizaciones religiosas, incluso se habla de naciones sin Estado. Sin embargo nuestro país comprende un conjunto de organizaciones para las cuales es imprescindible la existencia del Estado; el cual concreta su acción en un gobierno cuya área ejecutiva es administración pública, encargada de la correcta gestión de recursos financieros, humanos y materiales la salvaguarda y procuración de los derechos sociales. Estado es el concepto originario de muchos otros que competen a la política, es principio y fin de las interacciones humanas modernas y el gestor de organizaciones públicas.

Podemos afirmar que el Estado es un ente, un ser o cosa que tiene existencia real o imaginaria. Durante siglos se habían desarrollado teorías que trataban de explicar la naturaleza del Estado, ¿Qué es? Las teorías objetivas pretendían dar una explicación sobre el ser del Estado que excluyera a la parte humana; el Estado existe por sus elementos e instituciones independientemente de su observador: el ser humano.

Por otra parte, las teorías subjetivas otorgaban una capital importancia al hombre, ya que el Estado existe sólo en la mente de aquél que por asociación lo genera: el ser humano. Una tercera vertiente ofrecía una explicación jurídica del Estado, tomándolo ya sea como un ordenamiento jurídico que regula las relaciones entre los individuos o como sujeto de derecho.

Finalmente podemos concluir que el concepto final acerca de la naturaleza del Estado es una síntesis de lo que las distintas teorías pretendían demostrar. La

percepción del ser del Estado parte de la inherente naturaleza gregaria del ser humano. Desde el inicio de los tiempos el hombre ha tendido a formar grupos. Cuando las unidades familiares se congregaron en grupos más grandes, surgieron necesidades que debían satisfacerse, reglas que debían cumplirse si se deseaba otorgar una continuidad a la unidad formada y un territorio dónde residir. Así surgieron las instituciones y los ordenamientos con poder de dominación (otorgado voluntariamente por los seres humanos) que las teorías jurídica y objetiva pretendían explicar.

Sin embargo todos estos elementos e incluso la formación de vínculos entre seres humanos partían de una subjetividad; la forma en que el ser humano interpretaba el mundo y el razonamiento lógico de que podía enfrentarse a éste y cambiarlo si conseguía asociarse con otros. Posteriormente los vínculos que permitían que dos personas se llevaran tan bien como pueden llevarse dos seres humanos diametralmente distintos, fueron reforzados con la certeza de un pasado común, de ser parte de una misma realidad y de estar sujeto a las mismas fuerzas y relaciones de dominación. Tener un mismo lenguaje, un mismo territorio que ocupar y una misma historia creó en la mente del hombre a la nación.

No se profundizará demasiado en la teoría del Estado, y en cambio se procederá a ofrecer una definición que sintetiza las diferentes propuestas de dichas teorías. Para efectos del presente trabajo Estado es un ente abstracto, producto de la agrupación de un número considerable de seres humanos unidos por vínculos de diversa clase (morales, históricos, culturales etc.) asentado en un territorio determinado, cuya relación es regulada por un ordenamiento jurídico, producto de la necesidad de tener derechos, garantizar y limitar las libertades de los individuos sujetos a su espacio soberano.

### **1.1 Las tareas del Estado, el gobierno y la Administración Pública:**

La población como elemento constitutivo del Estado se explica a partir de la naturaleza gregaria del ser humano, la cual lo lleva a establecer vínculos de solidaridad con sus congéneres. Thomas Hobbes habló de ello cuando señaló que el hombre se encuentra en un Estado de naturaleza, indiferente ante el orden o la

racionalidad creadora del conjunto, en un estado de perpetua lucha de todos contra todos en su afán de conseguir poder: “En primer lugar señalo como inclinación general de la humanidad entera un deseo perpetuo e inquieto de poder y más poder que cesa solamente con la muerte”<sup>1</sup>.

Esto es así hasta que el miedo a la muerte intempestiva lo obliga a renunciar a su capacidad de ejercer violencia y poder, su libertad y soberanía de sí, esto en orden de asegurar su subsistencia y perpetuidad. La convicción de que, dada la naturaleza humana, no existe ninguna seguridad de que las personas se sometan a las leyes de la naturaleza, llevó a Hobbes a presentar al Leviatán como la institución necesaria para resolver el problema humano de la convivencia y el orden social. El Leviatán era el nombre de un monstruo bíblico usado por Hobbes para designar al Estado, según él, la autoridad del Estado es, sin duda, monstruosa; pero es lo único que nos protege de otra bestia a la que Hobbes equipara con la Guerra Civil o la anarquía.

El ser humano cede entonces su voluntad a un ente superior y más poderoso compuesto por el conjunto de individuos que lo integran. Este Estado impone condiciones de cooperación social, un ordenamiento jurídico que describe las actitudes deseadas, las obligaciones que es necesario cumplir con respecto a los otros en pos de garantizar la propia supervivencia, esto ocurre a la vez que se establecen sanciones para castigar el incumplimiento de dichas obligaciones.

El Estado establece este ordenamiento unidireccional, únicamente por cuanto representa el conjunto de voluntades y necesidades de la población que lo conforma, por lo que este ordenamiento es creado por y para la sociedad que habita el ámbito territorial del Estado. De esta forma él, no sólo es condicionante de la acción humana, sino también garante del cumplimiento de estas obligaciones, las cuales son de la población para con el Estado y del Leviatán para con la población.

---

<sup>1</sup> Hobbes, Thomas. *Leviatán o la forma y poder de una república eclesiástica y civil*, España, Editorial Trotta, 1993, p. 79.

Se está ante un contrato vinculante, donde la población cede su poder al Estado únicamente en tanto éste cumpla con su función de preservar la vida y la propiedad de las personas. Al igual que Hobbes el autor John Locke concibió un Estado anterior de naturaleza, en el que los hombres malentienden la ley natural con el fin de favorecerse a sí mismos y a sus amigos. Ante estas desviaciones que causan iniquidad e injusticia, es necesario ceder la voluntad de crear e interpretar la ley a la institución Estatal, la cual, al igual que en Hobbes, limita los excesos humanos y preserva la vida y la libertad.

Por ese hecho autoriza a su poder legislativo para hacer las leyes en su nombre según convenga al bien público de la sociedad y para ejecutarlas siempre que se requiera. Eso es lo que saca a los hombres de un estado de naturaleza y los coloca dentro de una sociedad civil, es decir, el hecho de establecer en este mundo un juez con autoridad para decidir todas las disputas y reparar todos los daños que pueda sufrir un miembro cualquiera de la misma. La célebre frase de John Locke "Las leyes se hicieron para los hombres y no los hombres para las leyes". Resume muy bien el sentido originario del Estado como un ente al servicio de la sociedad, y no únicamente como su guardia.

Aunque Jean Jaques Rousseau discrepa del Estado de naturaleza planteado por Hobbes, concuerda con sus predecesores en que el fin último del Estado es la preservación de la vida, la libertad y la propiedad y que dicho fin es alcanzado mediante la correcta estructuración del poder político por y para la sociedad: "el cuerpo político es también un ser moral dotado de voluntad. Esa voluntad general, tendente siempre a la conservación y bienestar del todo y de cada parte, es el origen de las leyes y la regla de lo justo y de lo injusto para todos los miembros del estado, en relación con éste y con aquéllos"<sup>2</sup>.

Así pues, el Estado como construcción de la sociedad humana no tiene otro propósito que el de servir a su creador, desde luego que este ente abstracto sólo puede actuar a través del poder soberano organizado y ejercido a través del

---

<sup>2</sup> Rousseau Jean Jaques, *Discurso sobre economía política*, Tecnos, Madrid, 1985, p.9

gobierno y mediante la Administración Pública. Ante esto, Wilburg Jiménez Castro, nos dice que la administración Pública es la actividad que realiza el Estado para satisfacer sus fines a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado”<sup>3</sup>.

Se considera necesario recordar el fin de su creación para entender por qué la sociedad puede en efecto exigir que cumpla con su obligación, la cual los contractualistas explican de manera muy clara. “La voluntad general puede únicamente dirigir las fuerzas del Estado de acuerdo con los fines de su institución, que es el bien común; pues si la oposición de los intereses particulares ha hecho necesario el establecimiento de sociedades, la conformidad de esos mismos intereses es lo que ha hecho posible su existencia”<sup>4</sup>.

Los tres autores han cimentado las bases del contractualismo que concibe al Estado, no como un ente preestablecido; sino como una construcción humana creada por y para la sociedad por lo que su propósito únicamente adquiere sentido en la medida en que cumple con los objetivos que le dieron origen. Estos filósofos y pensadores de la teoría del Estado, parecen ser de los más calificados para establecer las mejores tareas que moralmente debe cumplir el Estado, y ello lo reiteran juristas destacados como George Jellinek, que atribuye al Estado los fines de lograr el bienestar del individuo, asegurar la libertad y la seguridad y garantizar las condiciones para que se fortalezca la sociedad.

Es importante retomar a estos pensadores porque las tareas que ahora asignan al Estado los organismos financieros internacionales pocas veces aluden al bienestar común, a la garantía de la vida y a la seguridad como objetivos irrenunciables, y parece que relegan a un papel secundario al ser humano y a sus necesidades. “El

---

<sup>3</sup> Jiménez Castro, Wilburg. *Administración Pública para el desarrollo integral.*, México, Editorial Limusa S.A., 1987, Tercera Edición p. 238.

<sup>4</sup> Rousseau, Jean Jaques. *El contrato social: México, Libro segundo: capítulo I*, EMUSA S.A., 2004, p.23.



ser humano debe disponer de algunas condiciones mínimas para participar con sus semejantes y extraer el máximo de los medios de producción en que trabaja y vive”<sup>5</sup>. Para lograr este propósito la sociedad necesita una fuerza que la oriente, una unidad que canalice el poder del Estado, que lo legitime y lo haga efectivo y coherente con el interés de la sociedad y que de hecho organice a la sociedad para la definición de lo que constituye el interés público y la determinación de los medios para alcanzarlo. Gobierno es la palabra que designa la forma en la que se organiza la sociedad para ejercer el poder. Es la expresión de la autoridad del Estado, es la organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Etimológicamente, la palabra gobierno proviene de dos raíces, una griega y una latina, la primera es *kibernan*, que para Platón significaba conducir o dirigir; y la segunda palabra es *gobernallo*<sup>6</sup> que designaba al timón de una embarcación. De manera que el vocablo gobierno, describe un régimen político y define la forma en la que se organiza la sociedad para ejercer el poder. Así, tenemos gobiernos democráticos, absolutistas o gobiernos parlamentarios. Cabe señalar que la legitimidad, autonomía y soberanía del gobierno democrático deviene del pueblo, quien define en todo momento qué función debe cumplir el gobierno, qué intereses ideológicos, económicos o sociales debe obedecer, perseguir o favorecer.

La razón ontológica de la existencia del Estado engendra al gobierno como dirigente que preconiza en pensamiento, pero no en sustancia, si ha de materializar sus designios lo ha de hacer mediante un brazo ejecutor. En el argot de la disciplina conocida como Ciencia Política y Administración pública se dice con no poca frecuencia que la Administración Pública es “el gobierno en acción”<sup>7</sup>, aunque ello parezca una sobresimplificación de lo que realmente implica la Administración

---

<sup>5</sup> Jimenez Castro, Op. Cit. p. 63.

<sup>6</sup> R. Castelazo, José, *Administración pública, una visión de Estado*, México, INAP A.C., 2010, 2da edición p.26.

<sup>7</sup> *Ibíd.* p. 29.

Pública, describe breve y concisamente su función: materializar los designios gubernamentales.

El objetivo del poder político encarnado en el gobierno es que los miembros de la sociedad puedan vivir bien y de modo más fructífero representando adecuadamente sus intereses en los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). El fin de la política no es satisfacer las necesidades y deseos egoístas de quienes la practican; no se limita al actuar de un reducido grupo de personas, porque la política sólo puede existir en una sociedad compuesta por un considerable número de individuos con un cierto margen de libertad. La política tiene como fin garantizar la libertad de estos individuos y especialmente conciliar sus diferencias con el fin de mantener el orden necesario para una coexistencia sana.

Algo que Hanna Arendt<sup>8</sup> tiene muy claro es que la política no debe buscar sólo el bienestar y la libertad de la población presente, la población es mortal; pero el mundo tiene trascendencia. Se cree que el hombre debe ser cambiado, pero esto es apolítico, pues el punto de la política es la preocupación por el mundo y no por el hombre. La acción política en efecto administra y utiliza el poder que proviene de la colectividad para llevar a cabo su propósito, el cual es asegurar la libertad mediante la conciliación de intereses divergentes. Este poder es colectivo, implica una fuerza dotada de medios por los cuales manifestarse y actuar. El poder que utiliza la política es colectivo, nunca es propiedad de un solo individuo. Hacer política es una acción de acuerdo y concordia, se usa a la política como un medio para alcanzar un fin más elevado, fin último determinado de manera diversa a lo largo de la historia.

Los acuerdos conseguidos mediante la acción política determinan los objetivos del gobierno en un periodo determinado, la materialización de las acciones del gobierno será a su vez objetivo de la administración pública, en lo que comúnmente se conoce como "agenda de gobierno". También lo es asegurar que los gobernados tengan una comunicación constante con el gobierno, que cuenten con los medios y

---

<sup>8</sup> Arendt Hannah, *La promesa de la política*, Paidós, México, 2000.p.120.

condiciones para conseguir satisfacer sus necesidades básicas e incluso llegar al máximo bienestar posible. “Lo democráticamente deseable debe ser políticamente aceptable y administrativamente posible”<sup>9</sup>.

De acuerdo con Aguilar Villanueva, el objeto central de la Administración Pública es “que lo Público sea atendido con eficacia y oportunidad, para que los miembros de la sociedad puedan incorporarse al pleno ejercicio del poder democrático. El conjunto de intereses privados que rebasan la esfera de lo familiar para complementarse con sus símiles en la esfera pública conforman el conjunto de necesidades e intereses nacionales cuya satisfacción corre a cargo de la Administración Pública, la cual los ordena y categoriza con el fin de crear dependencias que puedan darles satisfacción”<sup>10</sup>.

En el poder ejecutivo que lidera a la Administración Pública, encontramos que esta categorización se concreta en la creación de las Secretarías de Estado. Para llevar a cabo el desarrollo de sus atribuciones y funciones, el presidente de la república tiene la facultad de nombrar libremente a los miembros de su gabinete, cada uno del cual es titular de una Secretaría de Estado que tiene a su cargo un ramo de la Administración Pública Federal, la organización de estas dependencias y las atribuciones que cada una tienen, están fijadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La Secretaría que tiene mayor importancia en el desarrollo del presente documento es la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le corresponde la dirección y el aporte de ideas para el combate de la pobreza, además de la coordinación de los diferentes organismos para trabajar todos en la misma línea de interés del Estado. De acuerdo al artículo 39 de la Ley General de Desarrollo Social, SEDESOL será la dependencia encargada de regular el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, por sus siglas FAIS, esto de acuerdo al Ramo 33 que

---

<sup>9</sup> León y Ramírez Juan Carlos, marzo 2015

<sup>10</sup> Aguilar, Villanueva, Luis. Abril-junio 1983, Los objetos de conocimiento de la administración pública, *Revista de administración pública*. Fascículo No. 54, p. 369

define la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que comprende como dispositivo presupuestario creado para que distribuir los recursos Federales a los estados y municipios, con lo que buscan solucionar las necesidades en materia de:

- Educación
- Salud
- Infraestructura básica
- Fortalecimiento financiero y seguridad pública
- Programas alimenticios y de asistencia social
- Infraestructura educativa, dando atención a las demandas del gobierno.

## **1.2 La ley y los derechos**

Ciertamente cuando los hombres deciden unirse en sociedad renuncian a una gran parte de la libertad que tenían antes. Cada uno renuncia al poder legislativo y al ejecutivo, que eran suyos en el estado de naturaleza; pero no para entregárselos a un soberano absoluto con autoridad ilimitada, como sugiere Hobbes. Si cada uno renuncia a su poder particular, lo hace mediante un acuerdo con otros hombres, según el cual todos se unen formando una comunidad, un cuerpo político en el que la mayoría tiene derecho a actuar y decidir en nombre de todos. Tácita o explícitamente, cada individuo que ha entrado a formar parte del cuerpo social consiente en apoyar las decisiones mayoritarias, y las hace suyas; y se compromete a respetarlas bajo condición de dichas decisiones respondan a las leyes dictadas por quienes, nuevamente por encargo de la mayoría, tengan la misión de hacerlas. Las leyes son el alma del Estado; y mientras sigan vigentes, todos por igual han de someterse a ellas.

El establecimiento de las leyes como un conjunto de ordenamientos de carácter obligatorio que no solamente ordenan el comportamiento de la sociedad, sino que aseguran la garantía de sus derechos, los cuales son exigibles no sólo frente a otros seres humanos; sino ante la autoridad.

Tomás de Aquino definía la ley como “La ordenación de la razón dirigida al bien común y promulgada por el que tiene a su cargo el cuidado de la comunidad”<sup>11</sup>. No es de extrañar que los principios por los que deberá regirse un Estado queden establecidos en algo llamado Constitución, la cual no sólo es una ley; sino que además es “la ley fundamental de un país”<sup>12</sup>. Dicha ley en efecto está orientada al bien común y a la salvaguarda y perpetuidad de la población al establecer las obligaciones que adquiere al entrar al pacto estatal, en retribución a la observancia de estas leyes, el Estado establece los derechos de los cuales goza la población y las garantías que los hacen valer frente a él.

Esta obligación del Estado frente a la población ha sido abordada no sólo por los autores de la filosofía política; sino también por renombrados juristas contemporáneos que observan una palpable evolución del derecho constitucional y de las relaciones Estado-individuo. Al respecto, Luigi Ferrajoli señala que: “El Estado constitucional ha cambiado de naturaleza: no es sólo condicionante, sino que está a su vez condicionado por vínculos jurídicos, no sólo formales; sino también sustanciales”<sup>13</sup>.

### **1.3 El concepto de derechos sociales**

“El conjunto de derechos de que gozan las personas físicas o morales, que han sido establecidos tomando en consideración de manera primordial intereses generales. Son aquéllos a los que podemos denominar derechos sociales”<sup>14</sup>. Garantizan a todos los ciudadanos, por el hecho de serlo, y no como mera caridad o política asistencial, el acceso a los medios necesarios para tener unas condiciones de vida dignas.

---

<sup>11</sup> De Aquino, Tomás, *Suma de Teología*, España, Biblioteca de Autores Cristianos, 1989, Segunda Edición p.708.

<sup>12</sup> Lassalle Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, España, Editorial CENIT, 1931, p. 56.

<sup>13</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías: La ley del más débil*, España, Editorial Trotta, 2010, Séptima Edición p.17

<sup>14</sup> Luna Ramos, Margarita Beatriz, “Los derechos sociales en la Constitución mexicana”, *Revista de Derecho y Política del Departamento de Derecho*, México, año 4, vol. 2, 2006, pp. 17-26

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los derechos sociales, junto con los derechos económicos y culturales son “los derechos humanos relacionados con el lugar de trabajo, la seguridad social, la vida en la familia, la participación en la vida cultural y el acceso a la vivienda, la alimentación, el agua, la atención de la salud y la educación”<sup>15</sup>.

Serían el equivalente a los denominados derechos humanos de segunda generación (los económicos, sociales y culturales), propios del Estado Social de Derecho, que aparece históricamente, como superación del Estado de Derecho Liberal, en la constitución mexicana de 1917. Los derechos sociales son los que humanizan a los individuos, sus relaciones y el entorno en el que se desarrollan. Son garantías de la igualdad y la libertad reales, pues la libertad no es posible cuando no se ejerce por las condiciones materiales de existencia.

En síntesis, los derechos sociales serían: el derecho a un empleo y a un salario, a la protección social en casos de necesidad (jubilación, seguridad social, desempleo, bajas laborales por enfermedad, maternidad o paternidad, accidentes laborales), a la alimentación, a una vivienda, a la educación, a la sanidad, a un medioambiente saludable, al acceso a la cultura y a todos los ámbitos de la vida pública.

Quienes estarán encargados de proteger y garantizar el cumplimiento de estos derechos serán los Estados, e incluso, como se verá más adelante, hay una obligación de satisfacer los niveles mínimos esenciales de cada derecho. Al respecto del presente trabajo, los Estados “Han de asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura, y garantice que nadie padezca hambre”<sup>16</sup>.

#### **1.4 La garantía de los derechos sociales**

---

<sup>15</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Folleto informativo No 33, Derechos Humanos, Ginebra [en línea], Marzo del 2009, en: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS33\\_SP.PDF](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS33_SP.PDF) fecha de consulta: 20/10/2015.

<sup>16</sup> Ídem.

Es pertinente retomar la teoría del derecho para señalar que la ley, como norma jurídica, posee ámbitos de validez, éstos pueden ser espaciales, materiales, temporales o personales<sup>17</sup>. En este último ámbito únicamente las personas físicas o morales pueden ser sujetas de derechos y obligaciones, por lo que el término derechos sociales puede plantear una cierta dificultad de aplicación por cuanto la sociedad es concebida como un concepto abstracto y como tal no posee los medios para exigir su cumplimiento frente al Estado.

Ante este problema, diversos juristas han intentado realizar una clara definición de los derechos sociales, esto a partir de la jurisprudencia que aporta la salvaguarda de los derechos humanos. Ya que en este caso hay derechos que, de acuerdo con el iusnaturalismo, son inherentes a todas las personas por cuanto seres humanos y que no sólo son exigibles frente al Estado; sino frente a otras personas e instituciones. En este caso, se debe considerar que la humanidad es también un concepto abstracto y que cada individuo posee derechos humanos y los puede exigir por cuanto pertenece al conjunto de individuos que integran a la humanidad. Sin embargo, estos derechos sí consideran un mecanismo que garantiza su cumplimiento por parte del Estado, dicho mecanismo es el amparo establecido en los artículos 103 y 107 constitucional.

¿Los derechos sociales poseen alguna garantía frente al Estado? Según lo que implican los derechos sociales, en la legislación mexicana se establecen normas programáticas, o leyes como la Ley General de Desarrollo Social, que identifican quiénes son sujetos de entrar a un programa de este tipo. Ahora bien, las normas programáticas y la ley no brindan una capacidad coactiva por parte del beneficiario, es decir, éste no puede demandar al Estado por no evitar la contaminación, por ejemplo.

Sin embargo, aunque las normas programáticas no pueden hacerse efectivas por un juicio de amparo, si es posible obligar al Estado a llevar a cabo las medidas que

---

<sup>17</sup> García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho: Capítulo 6, México , Editorial Porrúa , 2000. 50ª ed.

dentro de lo factible conlleven a una solución del problema. “El incumplimiento de la norma puede tener consecuencias jurídicas que, si bien no consisten en lograr la eficacia del programa mediante medidas coactivas, sí lo serán respecto a la responsabilidad del funcionario, siendo factible para éste algún tipo de sanción; es decir, podrá existir una responsabilidad administrativa, política e incluso, penal”<sup>18</sup>. En este sentido podemos decir que los derechos sociales poseen también sus garantías y estas, al igual que las garantías individuales, pueden ser exigidas por los sujetos en función de su ubicación dentro de la sociedad, ya que las garantías sociales se otorgan a determinadas personas por su pertenencia a determinada clase social, su inclusión, como ya se mencionó, está determinada por las normas programáticas.

### **1.5 La inseguridad alimentaria y el concepto hambre**

La ley tiene el propósito de garantizar la seguridad de los habitantes de un Estado, seguridad en su persona, bienes e incluso ideas. En este punto conviene estudiar más profundamente el término “seguridad alimentaria”, para comprender mejor las implicaciones que tiene en el diseño de las políticas públicas de un país. Para ello se considera prudente explicar qué se entiende simplemente por seguridad. Como señala Alejandro Chanona, esta palabra deriva etimológicamente de *securitas* o *securus*, y significa ser libre de preocupaciones o problemas<sup>19</sup>. En cuanto a la palabra alimentación, es un acto que el ser humano realiza debido a las necesidades corporales, que demandan los nutrientes necesarios para realizar sus actividades motoras; se debe mencionar otro concepto clave, la nutrición, que corresponde a una serie de procesos internos del cuerpo humano que se encarga de transformar los alimentos ingeridos y descomponerlos para obtener las sustancias químicas que el ser humano requiere para formar generar y construir

---

<sup>18</sup> Luna Ramos, Op. Cit, p.68.

<sup>19</sup> Chanona Burguete Alejandro, La comunidad de seguridad en América del Norte, Una perspectiva comparada de la Unión Europea, México, Porrúa-FCPyS-UNAM, 2010, P.13



tejidos de manera constante<sup>20</sup>. Partiendo de ello, se deduce que el proceso de alimentarse, por sí sólo, no es una garantía de que se obtengan los nutrientes necesarios para un adecuado desarrollo.

Considerando lo anterior, se puede comenzar a comprender la complejidad de la alimentación, debido a que para que esta sea nutritiva, es necesario que el individuo tenga conocimiento acerca de lo que necesita consumir. Esto involucra entonces otros factores, como el acceso a un determinado nivel educativo y/o capacitación que le permita entender dicho proceso y aplicarlo a su vida cotidiana. Los expertos en nutrición aclaran que una dieta nutritiva varía de un individuo a otro, debe ser suficiente, inocua y se debe adaptar a las tradiciones, cultura y medio ambiente de las personas. Sin embargo, coinciden en que para que una dieta sea nutritiva, esta debe contener todos los nutrientes esenciales. “Existen seis clases de nutrientes que el cuerpo necesita: carbohidratos, proteínas, grasas, vitaminas, minerales y agua. Es importante consumir diariamente esos seis nutrientes para construir y mantener una función corporal saludable”<sup>21</sup>.

Siendo la alimentación un concepto eminentemente biológico, ¿Por qué debería relacionarse con la seguridad, y por qué debería ser el Estado quien la garantice? Como se ha mencionado, la población erige al Estado para garantizar su seguridad y de esta forma encontrarse en posibilidades de realizar otras actividades relacionadas con su reproducción y bienestar. En este sentido, autores como Fulvio Attinà<sup>22</sup> consideran que dentro de la concepción de seguridad es necesario contemplar otras aristas de tipo material como las relacionadas con el medio ambiente y hasta ideológicas (como la preservación del pensamiento, tradiciones y costumbres) todas ellas parte importante de la vida cotidiana de la población de cualquier país de manera directa o indirecta.

---

<sup>20</sup> Suverza Fernández, Araceli. *El abcd de la evaluación del estado de nutrición*, Mc Graw Hill, México, 2010, p.8

<sup>21</sup> *Ibíd.* p. 10.

<sup>22</sup> Attinà Fulvio, *El sistema político global, Introducción a las relaciones internacionales*, España, Paidós, p.81.

Inicialmente el tema de la seguridad giraba en torno al aspecto militar; sin embargo, con el paso del tiempo se incluyó como parte de la seguridad del Estado a otros asuntos como el cambio climático, los derechos humanos, la equidad de género, la migración o la alimentación (muestra de ello fue la propuesta emanada de la ONU al establecer los Objetivos del milenio). De acuerdo con Felipe Torres Torres:

Se entiende como una amenaza para la seguridad nacional una acción o secuencia de sucesos que implican [...] una degradación de la calidad de vida de los habitantes de un Estado, que puede limitar la oferta de opciones políticas del Estado o de algunas entidades privadas que influyen en la estabilidad nacional por diversas vías<sup>23</sup>.

Se puede comenzar a vislumbrar el vínculo entre seguridad y alimentación, ya que, en tanto la población de un territorio, por diversos motivos no tiene acceso a los alimentos necesarios para sobrevivir se genera una situación de inestabilidad, que repercute en el aspecto económico y eventualmente en el político. De esta forma se concluye que la seguridad alimentaria es efectivamente un asunto que el Estado debe atender en la medida de lo posible.

En cuanto al concepto global de Seguridad Alimentaria, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), la define como una condición de acceso de toda la población a alimentos seguros, inocuos, a bajo precio y que coadyuven al bienestar de dicha población<sup>24</sup>.

Para que se pueda hablar de seguridad alimentaria, la FAO explica que deben existir cuatro condiciones básicas, las cuales llama “dimensiones de la seguridad alimentaria”, mismas que deben estar en constante equilibrio: Disponibilidad de alimentos, acceso físico y económico a ellos, utilización de los alimentos y estabilidad a lo largo del tiempo<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Torres Torres, Felipe, Seguridad Alimentaria: seguridad Nacional, México, Plaza y Valdés Editores, 2003) P.17

<sup>24</sup> FAO, “El Estado de inseguridad alimentaria en el mundo 2013”, ver: <http://www.fao.org/docrep/019/i3434s/i3434s05.pdf> (abril de 2015).

<sup>25</sup> Quintana Solórzano Fausto, Entrevista realizada el 22 de septiembre de 2015 en la Ciudad de México, en: <https://www.youtube.com/watch?v=bDYlo6l4rFY>.

Por disponibilidad de los alimentos se entiende la existencia suficiente para el grueso de la población del suministro medio de energía alimentaria, analiza y considera también la capacidad económica para comprar los alimentos que le hacen falta o en su caso los excedentes que vende, por acceso físico y económico de los alimentos se hace referencia a factores como la capacidad adquisitiva de la población en relación directa con los costos de los alimentos, en el caso de la utilización de los alimentos involucra el adecuado o inadecuado balance nutricional que la población consume y que por ende tiene consecuencias directas en la salud y, finalmente, la estabilidad a lo largo del tiempo busca que las condiciones anteriores se mantengan a lo largo de los años y no sean solamente temporales.

Respecto a los suministros de energía alimentaria cabe mencionar que ésta es la medida que utiliza oficialmente la FAO para determinar el nivel de inseguridad alimentaria de una población a la cual denomina como subalimentación y podría explicarse como la falta de capacidad de manera constante para consumir los alimentos necesarios, y no sólo los suficientes.

Para entender mejor cómo se mide la subalimentación, hay que explicar que esta medición “se basa en la comparación de una distribución de probabilidad del consumo diario habitual de energía alimentaria y un nivel de umbral denominado como necesidades mínimas de energía alimentaria”<sup>26</sup>. Este estudio se realiza de manera conjunta entre la FAO, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Universidad de las Naciones Unidas (UNU), a partir de una muestra que considera el consumo energético ideal de un individuo promedio en las diferentes etapas de la vida del ser humano, y consideran además, otros factores como su sexo, su estatura y su actividad física que se debería caracterizar por ser relativamente sedentaria.

A partir de las explicaciones anteriores sobre cómo se determina el nivel de seguridad alimentaria en los países, se pueden empezar a lanzar un sinnúmero de

---

<sup>26</sup> FAO, “El Estado de inseguridad alimentaria en el mundo en 2013”, ver: <http://www.fao.org/docrep/019/i3434s/i3434s05.pdf> (abril de 2015).

críticas al respecto. Sin duda sería complicado que muchos gobiernos pudieran tener una constante medición de la situación alimenticia y nutricional de su pueblo, por lo que las instituciones mencionadas en el párrafo anterior tratan de tener un conocimiento estadístico de estos temas, calculado a partir de medidas más o menos estandarizadas, pero que no coinciden con poblaciones específicas.

Es importante hacer una breve reflexión sobre la relación entre la seguridad alimentaria y el **hambre**. Según la FAO, el hambre se puede definir como “una sensación incómoda o dolorosa causada por no ingerir en un determinado momento suficiente energía a través de los alimentos[...] todos los que padecen de hambre sufren de inseguridad alimentaria, pero no todos los afectados por la inseguridad alimentaria sufren de hambre, pues existen otras causas de inseguridad alimentaria, incluidas la ingesta insuficiente de micronutrientes”<sup>27</sup>.

Por tanto, para eliminar la sensación de hambre debe asegurarse la ingesta de alimentos suficientes y nutritivos, pero también podría saciarse con alimentos de bajo valor nutricional acarreando problemas para la salud. Así también, el hambre puede ser temporal y no causar daños permanentes a la salud, como ocurre cuando pasamos largas horas sin ingerir alimentos, pero lo solucionamos en nuestra siguiente comida, o puede ser crónica y tener desenlaces negativos como la desnutrición o el retraso del crecimiento infantil.

Partiendo de los elementos ya discutidos, se puede comprender a la alimentación como elemento importante que se relaciona con la economía, el sector político y el social, pues ante la falta de disposición de los alimentos y sobre todo a los que son necesarios para una adecuada nutrición, el gobierno de un país tiene que destinar una parte del presupuesto nacional para la creación de políticas públicas y sociales que traten de subsanar ya sea la falta de empleos para que la población pueda costear esos víveres, o el abastecimiento de los mismos.

Ante todo, este panorama, la respuesta ofrecida por organismos internacionales como la FAO opta por el fomento del crecimiento inclusivo (hablando en un sentido

---

<sup>27</sup> Idem.

sobre todo económico), con el objetivo de que los gobiernos trabajen en políticas públicas que permitan mejorar la calidad de vida de su población a partir de dotar de los conocimientos teóricos y/o técnicos que puedan darles la oportunidad de desarrollarse en el medio laboral. Este hecho, por ende, les daría la oportunidad de generar una capacidad adquisitiva monetaria, además de buscar el fomento e impulso económico o de infraestructura hacia la mejora en la productividad de los sectores agrícola, ganadero y/o pesquero, sobre todo de los pequeños y medianos productores esto último implica la apertura, búsqueda y cabida de oportunidades de colocarse en un mercado, que les permita generar una ganancia.

### **1.6 Las políticas públicas de desarrollo social como el instrumento que materializa los derechos sociales**

Ya se mencionó que la existencia del derecho en un Estado requiere el ordenamiento de las voluntades populares en una norma fundamental que es llamada Constitución, sin embargo, esta es producto de una doble relación, ya que el poder legislativo se conforma en un poder constituyente por cuanto dicta las leyes que han de constituir el Estado, y a su vez éste es un poder constituido, previsto en los mismos ordenamientos que está en facultad de expedir.

Los otros poderes constituidos son el ejecutivo y el Judicial, el ejecutivo es el que se encarga de llevar a cabo las disposiciones cuyo objetivo es concretar la acción de gobierno y llevar a cabo los fines del Estado de la mejor manera posible. Esto es posible gracias a la organización, racionalización y uso efectivo de los recursos con los que cuenta el Estado, los cuales pueden ser naturales, financieros, humanos o materiales. Este uso efectivo de los recursos se logra mediante la administración, y al ser orientada en función del bien común y del interés general, esta administración será pública.

En México, el artículo 90 constitucional dispone que: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de

creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.

La Administración Pública juega un papel fundamental en la materialización de los medios que permiten la exigibilidad de los derechos sociales, ya que sus objetivos son determinados por la voluntad popular, y depende de su actuación eficaz y eficiente el logro de dichos objetivos con la menor pérdida posible.

En este sentido, las políticas de desarrollo son el instrumento del cual se servirá el poder ejecutivo con el fin de conseguir la materialización de los derechos mencionados. Como aparición histórica, la implementación de estas políticas la encontramos en “las Leyes de pobres de Isabel I de Inglaterra, promulgadas en el siglo XVII”<sup>28</sup>. Sin embargo, fue hasta el gobierno de Otto Von Bismarck, en el S.XIX que se inicia una política de seguridad social activada y desarrollada mediante “instituciones nuevas, basadas en el concepto de seguridad social obligatoria, que permiten distribuir los costes de los riesgos sociales en la colectividad o en entidades colectivas”<sup>29</sup>.

La conceptualización de Estado social como garante y promotor de un entorno político más incluyente y una economía redistributiva que pugnaba por la acción administrativa en pos de la sociedad, encuentra su generalización después de la Segunda Guerra Mundial, ya que dicho evento marcó no sólo un hito histórico en las relaciones internacionales, sino que puso en evidencia la devastación y el abuso que eran promovidos por los gobiernos de los Estados y, por contraste, el estado de indefensión en que se encontraba la población.

Si la innovación es producto de la necesidad, este periodo histórico sin duda remarcó la necesidad de reconstrucción de las condiciones de bienestar mínimas de las cuales la sociedad era acreedora. Sin embargo, las instituciones producto de esta necesidad buscaban no sólo recuperar estas condiciones; sino extenderlas

---

<sup>28</sup> Herrera Gómez, Manuel; Las políticas sociales en las sociedades complejas, España, Editorial Ariel, 2003, p.21

<sup>29</sup> Idem.

hacia el común de la población de cada Estado y salvaguardarlas a través del tiempo. De esta forma, organizaciones como la ONU, la UNESCO, la FAO, la UNICEF, han permanecido en el escenario de la política internacional, y no sólo eso, sus observaciones, estudios y legislaciones internas han tenido repercusión en la configuración político-administrativa de los Estados miembros.

Las organizaciones antes mencionadas pugnan por la universalización de la justicia distributiva, entendida como “aquella que busca que todas las personas puedan disfrutar de los bienes que son imprescindibles”<sup>30</sup>. Se aplica el principio de equidad para dar ayuda a las personas y los grupos que están en desventaja, de manera que tengan acceso a los bienes necesarios para mejorar sus condiciones de vida. Por eso las autoridades y los grupos sociales crean programas que mejoran e impulsan la nutrición, la educación y la salud de los grupos que viven en condiciones precarias.

Sin embargo, de acuerdo a su desarrollo histórico, las políticas de Desarrollo Social corresponden a la acción cotidiana de Gobierno, una labor estandarizada, que realiza de manera constante, por lo tanto, su instrumentación es unidireccional, parte únicamente del gobierno y su desarrollo es gradual, condicionada a los valores del partido en el poder. La Cruzada Nacional Contra el Hambre ha sido promovida como una estrategia de política pública, y las políticas públicas no son la simple acción de gobierno. “Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental”<sup>31</sup>. Este hecho rebasa las capacidades del gobierno en cuanto a ejecutor de acciones que promuevan el bienestar público, por lo cual sus capacidades deben fundamentarse y apoyarse en la sociedad que le da origen. El instrumento que posibilita esta colaboración entre el gobierno y la sociedad son las Políticas Públicas.

Harold Lasswell llamó "ciencias de las políticas en la democracia" a la disciplina que él mismo fundó, poco después de la segunda guerra mundial. Entre los atributos del

---

<sup>30</sup> Ibid, p.32.

<sup>31</sup> Aguilar, Luis F. El estudio de las políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992. p.32

naciente análisis de políticas, Lasswell incluyó la orientación hacia los problemas, su contextualización en los procesos sociales más amplios y el esclarecimiento de metas y valores. De acuerdo con Lasswell, “las políticas públicas, se orientan hacia los problemas; se refieren siempre a la práctica y su diseño e implementación requieren del conocimiento especulativo o científico, pero su objetivo primordial no es generar conocimiento sino actuar sobre los asuntos públicos”<sup>32</sup>.

Las políticas públicas son acciones de gobierno que tienen como propósito alcanzar objetivos de interés público. Así pues, las políticas públicas implican además la efectiva participación de la ciudadanía en el ejercicio pleno de los derechos que les son inherentes, un verdadero trabajo multidisciplinario que implique una sucesión de actividades intelectuales (de información, análisis, cálculo, crítica), llevadas a cabo por los actores involucrados, para categorizar las múltiples racionalidades y conciliarlas mediante acción política (de movilización, discusión, persuasión, negociación, acuerdo) con el fin de preparar la toma de decisiones que permita solucionar los problemas de interés público.

“No cualquier intervención, regulación o acción pública es una política pública [...] han de ser tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado, y no sólo los particulares, con el propósito explícito de modificar el *status quo* en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público y en un horizonte temporal razonablemente definido”<sup>33</sup>.

La primera clasificación de políticas públicas, todavía en uso, la debemos a T. J. Lowi, que distingue tres tipos: Las políticas son distributivas si el problema puede ser resuelto mediante distribución o asignación de recursos (materiales, humanos, financieros). Hablaremos de políticas regulatorias si el problema puede ser resuelto cuando se regulen las conductas de las personas mediante prohibiciones o prescripciones y se generen los incentivos para promover la observancia de la

---

<sup>32</sup> Ibid. p. 79

<sup>33</sup> Merino Mauricio, *Políticas públicas, ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas* públicos, CIDE, México, 2013, p.17.



norma; por último, se llamarán redistributivas si el problema es de magnitud estructural y abarca toda la sociedad, por lo que no puede ser resuelto a menos que se lleve a cabo una redistribución de la propiedad, el poder y el estatus social, a lo largo y ancho de la sociedad<sup>34</sup>.

En general el ciclo de vida de una política pública adopta la siguiente estructura<sup>35</sup>:

1. La formación de la agenda;
2. La definición del problema público;
3. La construcción de opciones para resolver el problema;
4. La decisión o la selección de una opción;
5. La comunicación de la política;
6. La implementación de la política;
7. La evaluación de la política

En el proceso de elaboración de las políticas públicas existen dos enfoques, los cuales son: el de arriba hacia abajo y el de abajo hacia arriba. El primero de ellos enfatiza el imperio de la ley, administrada por el gobierno, mientras que el segundo enfatiza una mayor participación ciudadana. Guy Peters ha puesto en relieve las razones que brindan los partidarios de uno u otro modelo.

Los defensores del enfoque de arriba hacia abajo afirman que los procesos del gobierno democrático deben significar algo, y ese algo es elaborar reglas obligatorias aplicables a la sociedad en su conjunto. De acuerdo con Peters, “la igualdad, es una de las demandas más importantes que el principio del imperio de

---

<sup>34</sup> Aguilar, Luis. F, *Introducción a Política Pública*. En *Política pública* vol.1, Siglo XXI Editores, México, 2012, p.33

<sup>35</sup> *Ibíd.* P. 34

la ley, primordial en enfoque arriba hacia abajo, puede exigir”<sup>36</sup>. Esto significa que al permitir que el gobierno, desde su punto de vista imparcial, elabore las políticas, se garantiza una mayor igualdad entre los implicados, ya que se someten sus capacidades y limitaciones a la regulación de la ley.

Por otro lado, los partidarios del enfoque de abajo hacia arriba, resaltan los riesgos de que un gobierno de arriba hacia abajo pueda convertirse en una tecnocracia a la que le falta entender las condiciones del mundo real, que determinan la posibilidad de hacer lo que se quiere; “esta situación es especialmente cierta si el área de la política pública en cuestión se caracteriza por una variación regional sustancial en los valores o es un rubro en el que puede emplearse a los involucrados como la principal fuente de información y de implementación”<sup>37</sup>. La fuerza del enfoque de abajo hacia arriba es la capacidad de ajustar las políticas a las realidades locales o a los cambios registrados al paso del tiempo.

Peters resuelve el dilema entre arriba hacia abajo y abajo hacia arriba: “determinadas situaciones en la elaboración de políticas pueden favorecer más un modelo que otro. Las políticas que presentan un elemento fundamental de variación local, por ejemplo, algún asunto municipal, pueden ser adecuadas para un enfoque de abajo hacia arriba, mientras que aquellas en las que la igualdad es significativa, por ejemplo, las que involucran derechos humanos, pueden ser mejores candidatas para usar el enfoque de arriba hacia abajo”<sup>38</sup>.

En el modelo de abajo hacia arriba es muy importante la participación de la sociedad, o de la población a la cual está destinada la política. El motivo por el cual es menester involucrar a la sociedad civil es muy simple y a la vez sumamente complejo, por una parte, están los derechos de ciudadanía que dotan a cualquier individuo del derecho a ser electo como una autoridad, la expresión más pura de la democracia, en la cual nadie está más capacitado para gobernar que para ser gobernado. En esencia se espera que las autoridades electas, trasladen las

---

<sup>36</sup> Peters, G. *Modelos alternativos del proceso de la política pública. De abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo*. Gestión y Política Pública, IV-2 CIDE, 1995, p. 270

<sup>37</sup> *Ibíd.* p.272

<sup>38</sup> *Ibíd.* p.272

necesidades previas que tuvieron como ciudadanos a su puesto de autoridad y como respuesta al voto de confianza que encumbró al servidor público a su puesto, que solucioné los problemas que padeció como civil. Para lograr ello, ha de apoyarse en el electorado que lo eligió como representante de sus causas, valores y deseos.

El otro aspecto que influye en este proceso de inclusión es el reconocimiento de que, como individuos, incluso como grupos, no podemos conocer todos los determinantes de un problema, no somos capaces de considerar todas las posibles soluciones y desde luego carecemos de todos los medios posibles para alcanzarlas. Por eso es necesaria la “incorporación de los distintos individuos y grupos sociales involucrados en la solución del problema seleccionado”<sup>39</sup>. Las políticas públicas de desarrollo social deben permitir la exigibilidad de los derechos sociales mediante los instrumentos que su morfología les proporciona.

El ciclo de vida de las políticas públicas es similar al proceso de elaboración de otros programas gubernamentales. Los que a nuestro parecer son los aspectos más importantes para lograr distinguir las políticas públicas de otras acciones de gobierno son, de acuerdo con Ives Meny y Jean Claude Thoenig:

Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental [...] Se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos. En un momento dado, en un contexto dado, una autoridad adopta prácticas de determinado género, actúa o no actúa. Estas formas se pueden señalar concretamente: formas de intervención, reglamentación, provisión de prestaciones, represión, etc. Por lo que una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico<sup>40</sup>.

Meny y Thoenig también resaltan los valores, el factor coercitivo, el contenido y el curso de acción (programa) que implican las políticas públicas. El autor Mauricio

---

<sup>39</sup> Merino Mauricio, *óp cit*, p. 40.

<sup>40</sup> Ives Meny y Jean Claude Thoenig, *Las Políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992, p.89

Merino complementa las definiciones anteriores de política pública y resalta tres elementos imprescindibles que analizaremos más a detalle en el capítulo 3:

No todos los programas, ni todas las leyes que orientan la acción gubernamental son siempre políticas públicas. No lo son cuando se tratan de líneas de acción desconectadas de una definición previa y lo más precisa posible de un determinado problema público (1), de una argumentación más o menos clara sobre el modo en que la autoridad pública intervendrá para resolverlo (2) y de un compromiso con los resultados en un lapso específico (3). De no existir estos 3 elementos acaso podrá haber formulaciones retóricas para justificar el uso del gasto público en un rubro determinado o la asignación de medios para una oficina particular, o argumentos políticos para salir del paso en una situación particular, pero no habrá políticas públicas<sup>41</sup>.

## 1.7 La racionalidad

La gente vive ligada a lo que ellos consideran que es correcto y cierto. Así es como definen la realidad, pero ¿qué significa estar en lo correcto o en lo cierto?, son solo conceptos vagos, su realidad puede ser tan solo un espejismo.

A esto nos referimos cuando hablamos acerca de la racionalidad. Para comprender mejor el significado de este concepto, debemos mencionar en una primera instancia a la razón. Generalmente entendemos por razón, aquella facultad de conceptuar, juzgar, ordenar, relacionar y estructurar nuestras ideas, pensamientos y conocimientos; o “toda acción intelectual que nos pone en contacto con la realidad, por medio de la cual topamos con lo trascendente”<sup>42</sup>, es decir, como aquella actividad intelectual que nos permite comprender la realidad.

Desde la perspectiva de la filosofía, la razón es la habilidad en virtud de la cual el hombre no sólo logra reconocer conceptos sino también cuestionarlos. De esta forma, consigue establecer su coherencia o contradicción y puede inducir o deducir otros diferentes a los que ya conoce. En la *Crítica de la razón pura*, Immanuel Kant establece un análisis magistral de la relación entre lo que percibimos por medio de

---

<sup>41</sup> Op. Cit. Mauricio Merino, p.40

<sup>42</sup> Recaséns Siches, Luis. Nueva Filosofía de la Interpretación del Derecho. México: Fondo de Cultura Económica, 1956. p. 130.

los sentidos y lo que aportamos nosotros como análisis de ese conocimiento. De acuerdo con Kant, es verdad que no conocemos nada sin que los sentidos nos proporcionen datos experimentales; pero también es cierto que esa información experimental se recibe y se configura de acuerdo con la propia organización de nuestra forma de conocer (nuestra racionalidad), la cual no tiene por qué ser exactamente la única posible. Nosotros podemos ver sólo lo que nuestros sentidos nos dejan ver. Pero también hay sonidos o luces que los humanos no podemos escuchar o ver. Un perro puede percibir ultrasonidos que nos son inaudibles.

Kant opina que quizá nosotros no conozcamos nunca la realidad en sí, la cosa en sí, lo que él llama *noúmeno*. No podemos saber cómo son las cosas en sí, sólo sabemos cómo son las cosas para nosotros. Esta vinculación de la razón, a una concepción, visión o ideología determinada del mundo, a un área del conocimiento o un aspecto de ella, es lo que denominamos racionalidad. “Es evidente la estrecha vinculación entre las expresiones razón y racionalidad, pues ésta última hace referencia a un estado como consideración estática de la razón, la racionalidad consiste en un método; un método que en cuanto tal presupone ciertas capacidades de reflexión y de lenguaje y que está dirigido al dominio consciente de la realidad”<sup>43</sup>. Así tenemos: racionalidad económica utilitaria, racionalidad histórica marxista, racionalidad jurídica con arreglo a valores, racionalidad jurídica instrumental, etc.

De acuerdo con John Elster, por racionalidad debemos entender “la relación entre una creencia y los fundamentos en las que esta se basa”<sup>44</sup>. Nuestras creencias parten de nuestra percepción de la realidad, nuestra forma particular de ver el mundo, la cual está determinada por nuestro entorno social, nuestros recuerdos, los cuales a su vez moldean nuestra personalidad y por tanto nuestros deseos y capacidad de acción. Ello significa que la información de la cual disponemos define la interpretación que asignamos a cada suceso que ocurre en la realidad tangible. Por ello muchos médicos de la Edad Media consideraban que la peste negra era

---

<sup>43</sup> Ruano de la Fuente, Yolanda. Racionalidad y Conciencia Trágica, La Modernidad Según Max Weber. Madrid: Editorial Trotta S.A., 1996. p. 62

<sup>44</sup> Elster John, Tuercas y tornillos, una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales, tercera reimpresión, Gedisa, Barcelona, 2003, p.33

transmitida a través de los malos olores y en respuesta cargaban con bolsas que contenían hierbas aromáticas, a la luz de las pruebas disponibles, esas creencias podrían ser racionales.

En términos simples, podríamos afirmar que la razón es la captación inmediata y objetiva de la realidad, y la racionalidad el ejercicio de la razón vinculada a nuestra interpretación subjetiva de la realidad. Sin embargo, esta diferenciación se encuentra explicada de una mejor manera por Immanuel Kant quien presenta dos distinciones. La primera de ellas es la distinción entre razón pura teórica y la razón pura práctica; la segunda es la que establece Kant entre la razón pura práctica y razón empírica práctica.

La razón pura teórica o especulativa se ocupa del conocimiento de los objetos de la naturaleza, o aquellos que pueden ser dados al entendimiento: empieza por la intuición, es decir por la sensibilidad, para avanzar hacia los conceptos y, si logra superar esta doble preparación, puede terminar con principios o leyes. En cambio, la razón pura práctica se ocupa no de objetos para conocerlos sino de su propia facultad para crear objetos; esto es, se ocupa de una voluntad como causalidad, cuyo fundamento de determinación está contenido en la propia razón.

Es la razón pura práctica, la que dicta los principios morales a priori, al margen de las inclinaciones o deseos. Lo que Kant llama razón empírica práctica, se guía, a diferencia de la teórica, precisamente por nuestros deseos o inclinaciones. La primera es capaz de formular imperativos categóricos, que ordena cumplir al margen de los beneficios o perjuicios que puedan ocasionarnos; la segunda da lugar a lo que Kant llama imperativos hipotéticos: cursos de acción que persiguen el logro de fines específicos, normalmente dictados por nuestras inclinaciones o deseos y por lo general ajenos a consideraciones de tipo moral; la razón empírica práctica suele ser llamada también razón instrumental, porque precisamente implica un uso

instrumental de la razón para la satisfacción de nuestros deseos o preferencias, cualesquiera que sean estos<sup>45</sup>

Este último concepto, razón empírica práctica, o razón instrumental es retomadoa por el autor Max Webber en su *teoría de la acción social*, en la cual sostiene que dicha acción social está dotada de racionalidad en los siguientes sentidos:

1. Racionalidad con arreglo a fines
2. Racionalidad con arreglo a valores
3. Racionalidad afectiva
4. Racionalidad tradicional<sup>46</sup>

La racionalidad con arreglo a fines supone un sujeto que busca conscientemente alcanzar un fin determinado, y en esa tarea, su acción se encuentra condicionada por una ponderación racional de los medios que permitirían alcanzarlo y las consecuencias que de ello se pudieran generar. Es decir, se constituye en guía de la toma de decisiones para actuar. Este sopesar medios, fines y consecuencias hace que sea denominada *racionalidad instrumental*.

En la racionalidad con arreglo a valores, el sujeto orienta su acción “por la creencia consciente en el valor, ético, estético, religioso o de cualquier otra forma como se le interprete, propio y absoluto de una determinada conducta, sin relación alguna con el resultado, o sea puramente en méritos de ese valor”<sup>47</sup>. En este caso, entonces, el sujeto actúa porque tiene convicción con el valor que guía su actuación y no porque su decisión de actuar en tal o cual sentido esté condicionada por un fin o sus consecuencias.

---

<sup>45</sup> Kant, Immanuel. *Crítica de la razón práctica*. Edición bilingüe alemán-español. D. M. Granja Castro, traducción,

estudio preliminar, notas e índice analítico. México: Fondo de Cultura Económica, 2011 p. 106- 107

<sup>46</sup> Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Esbozo de Sociología Comprensiva. México: Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición en Español de la Cuarta en Alemán, 1964. p. 20

<sup>47</sup> *Ibíd* p. 20

Además de la racionalidad en la acción social, en la acción individual, también encontramos que la racionalidad adquiere diferentes aspectos o dimensiones, entre los cuales el autor K.D. Irani destaca las siguientes<sup>48</sup>:

1. Racionalidad como la base de justificación en la inferencia, juicio y decisión:

En esta área se distinguen tres diferentes tipos de problemas para cuya solución debe recurrirse a la racionalidad:

- a) La inferencia deductiva: En la cual se deduce una conclusión a partir de premisas. La validez del argumento está gobernada por reglas, y éste, puede ser correcto o incorrecto. La irracionalidad del agente se presentaría, si éste no reconoce el resultado de un argumento claramente formulado, una violación a las reglas de la inferencia.
- b) El juicio de confirmación: este incluye un ejercicio de inducción y el establecimiento de hipótesis que pueden ser generales o particulares. Basados en evidencia el agente puede confirmar o refutar una hipótesis. Este proceso se basa en dos principios; el primero es el principio de relevancia, que requiere que sólo la información más relevante sea tomada en cuenta, el segundo requiere que esta información sea analizada con el criterio adecuado. La irracionalidad en este problema radicaría en una violación al principio de relevancia.
- c) La toma de decisiones: aquí la racionalidad es empleada para hacer una elección, a través de las siguientes tareas: Formulación del objetivo u objetivos que resolverán el problema, reconocimiento de los medios para alcanzar dichos objetivos, examinar las ventajas y desventajas de cada posible curso de acción, examinar la probabilidad de éxito de cada curso de acción en términos de costo-beneficio y finalmente llegar a una conclusión (lo que en párrafos anteriores definimos como racionalidad instrumental). La irracionalidad en este caso se

---

<sup>48</sup> Tmny Martin e Irani K.D. *Rationality in thought and action*, Greenwood Press Inc., Westport Connecticut, 1986, p. XI-XX



presenta cuando usamos el criterio inadecuado en el análisis de los cursos de acción, en función de nuestra comprensión del problema.

2. Racionalidad como esquema para comprender una acción: para ayudarnos a comprender las acciones que los otros realizan, es decir, sus motivaciones, suposiciones y objetivos.

3. Racionalidad como facultad de entender la existencia: Es la facultad de percibir la realidad a través de la experiencia sensible (la razón pura teórica de la cual nos habla Kant); pero también de otorgar un significado a dicha existencia. Es decir, agregar al ¿Qué?, un ¿Por qué?

Así como en la filosofía y en la sociología, en las ciencias médicas también encontramos que la racionalidad es entendida como una forma particular de ver el mundo. La psicología cognitiva, en particular, nos habla acerca de la racionalidad instrumental; reconociéndola como una constante, presente en animales y humanos. “Los animales son más racional-instrumentales que los humanos; los humanos con sus complejos sistemas de múltiples objetivos y sistemas de valores no siempre eligen correctamente la forma de lograr dichos objetivos”<sup>49</sup>.

La racionalidad con arreglo a fines (o instrumental) y la racionalidad con arreglo a valores son las que utilizamos en los problemas de toma de decisión. Y es en esta clase de problemas donde podemos definir más fácilmente si un agente, es o no racional (cuando usamos el criterio inadecuado en el análisis de los cursos de acción, en función de nuestra comprensión del problema).

Los conceptos más relevantes en este capítulo son, desde luego la racionalidad instrumental y los procesos de toma de decisiones en las cual la empleamos, ya que después de todo, las políticas públicas representan un curso de acción para lograr un objetivo y así resolver un problema de interés público. La racionalidad con arreglo a fines, o instrumental en el proceso de toma de decisiones, es el principio de la *teoría de la elección racional*, en la cual el agente conoce su objetivo y el mejor

---

<sup>49</sup> Jonathan ST. B.T. Evans. Rationality and the illusion of choice, Revista: Frontiers in Psychology, School of Psychology, University of Plymouth, UK. Published: 12 february 2014, Volumen 5, Artículo 104. p.2.

curso de acción para alcanzarlo; considerando de igual manera el uso eficiente de recursos. Esta teoría, supone que el agente actuará consciente de todas las alternativas posibles y siempre actuando de manera efectiva para el auto beneficio.

La teoría de la elección racional deriva de disciplinas como la economía y las matemáticas<sup>50</sup>. La teoría económica realizó un gran aporte a la ciencia política con esta propuesta que, si bien tiene deficiencias y críticas por parte de muchos teóricos, amplía el marco de análisis de la sociedad, desprovista de la perspectiva heterogénea desde la cual es observada por la ciencia política.

En las políticas públicas encontramos esta teoría en la escuela de la elección pública (*public choice*), una de las más influyentes en el análisis de políticas. Según Mény y Thoenig, la escuela de la elección pública se apoya en tres fundamentos principales: 1. Presupone que los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional, únicamente en consideración de sus intereses personales (*self interest*); 2. Distingue entre los bienes privados, que son producidos por el mercado, y los bienes públicos, que emanan de los servicios públicos de las administraciones; la diferencia esencial es que los bienes producidos por el mercado son mensurables, vendibles y se producen según la oferta y la demanda, mientras que los bienes públicos son indivisibles; 3. En busca de maximizar las ventajas y los beneficios, los individuos deben utilizar de la mejor manera posible las diversas estructuras disponibles para servir a sus intereses<sup>51</sup>.

Aunque se reconoce el aporte de la economía a las ciencias sociales, es importante resaltar que la teoría de la elección racional se estructura a partir del modo en que estas ciencias definen a la racionalidad. Según este concepto, el decisor es un individuo con capacidades ilimitadas de información y capacidad computacional, con comportamiento totalmente estratégico y optimizador de utilidades a la hora de tomar una decisión. Las ciencias sociales reconocen que este modo frío y calculador de actuar no es perceptible en la acción social, en el actuar del gobierno, y

---

<sup>50</sup> *Ibíd*, p.1

<sup>51</sup> Mény, I. y Thoenig J. C., *Op. Cit.* p.47.

definitivamente la elección de los cursos de acción posible están delimitados por los determinantes del individuo en cuestión.

Autores como John Ester y Herbert Simon, han afirmado que la mayoría de las personas son sólo parcialmente racionales y que, de hecho, actúan según impulsos emocionales no totalmente racionales en muchas de sus acciones. Herbert A. Simon, en especial, dio origen a la teoría de decisión que él denominó “racionalidad limitada”. Él definió la racionalidad limitada como el término que describe el proceso de decisión de un individuo considerando limitaciones cognoscitivas tanto de conocimiento como de capacidad computacional<sup>52</sup>.

La racionalidad es limitada desde dos direcciones: desde el entorno del decisor, ya que no tiene acceso a la información perfecta, ni a la certidumbre e influyen en él factores exógenos como la cultura, las organizaciones en las que está inmerso etc., y desde el proceso mental del decisor pues este no tiene ni la estructura perfecta de preferencias, ni la capacidad completa de cálculo, y le afectan factores como la experiencia, la memoria, la percepción, las creencias y la sensibilidad personal. La Teoría de la racionalidad limitada, no asume al decisor como un ser no racional, sino un ser que trata de ser racional con lo que tiene. (lo cual es esencialmente la racionalidad desde el punto de vista de las ciencias sociales que vimos a lo largo del presente subcapítulo).

Dicho esto, el presente trabajo pretende analizar si en realidad esta Cruzada se trata de una Política Pública y qué racionalidad se utilizó en su diseño, en el proceso de definición del problema y la concepción de los cursos de acción de manera adecuada. Ello nos permitirá comprender si las deficiencias que pudieran existir pueden ser subsanadas y hacer una propuesta de mejora en su diseño e implementación.

---

<sup>52</sup> Simon, H. A.. Economics, bounded rationality and the cognitive revolution. The Mit Press, Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, Massachusetts 1992, p.34

Las políticas públicas, como toda acción de gobierno tienen un sustento jurídico que les permite existir, y operar, a través de las diferentes instancias de la Administración Pública Federal. Al igual que otros ordenamientos, aquellos en los cuales se encuentra inserto nuestro objeto de estudio, poseen referentes internacionales a partir de los cuales se ha replicado en nuestro país. Estos referentes los analizaremos en la siguiente sección.

### **1.8 Tratados y convenios internacionales en materia de derechos sociales**

A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, los Estados parte han firmado una serie de acuerdos en los que se comprometen a respetar y garantizar el libre ejercicio de estos derechos mediante la creación de instituciones, fondos, mecanismos y marcos jurídicos que sean acordes a la realidad nacional de cada Estado, pero que observe los principios benéficos para la humanidad en general.

A través de la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos, los gobiernos se comprometen a adoptar medidas y leyes internas compatibles con las obligaciones y deberes dimanantes de los tratados. Muchos juristas coinciden en que el acato de esta clase de acuerdos no constituye una lesión a la soberanía de cada Estado, ya que es mediante este mismo ejercicio de soberanía que los Estados firman estos acuerdos si lo consideran prudente o benéfico para su población. En México los tratados internacionales en materia de derechos humanos tienen el mismo nivel jerárquico que la Constitución, y de hecho se encuentran contemplados dentro de su parte dogmática.

#### **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:**

La Declaración de 1948 ha sido complementada con una variedad de acuerdos que se enfocan en aspectos más específicos de las necesidades humanas, entre estos pactos se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos protocolos facultativos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales

y Culturales, los cuales forman la llamada “Carta Internacional de Derechos Humanos”<sup>53</sup>.

En el tema que aquí se trata el pacto internacional más importante es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual es un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos, sociales y culturales y establece mecanismos para su protección y garantía. Fue adoptado en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), de 19 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976. Se compromete a las partes a trabajar para la concesión de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, incluidos los derechos laborales y los derechos a la salud, la educación, la alimentación y un nivel de vida adecuado.

México se adhirió a este pacto el 23 de marzo de 1981 y emitió el decreto promulgatorio en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de mayo del mismo año<sup>54</sup>. En este pacto se reconoce el derecho a una alimentación adecuada y el derecho de toda persona a estar protegida contra el Hambre, y se mandata a los Estados que adopten las medidas y programas necesarios para ello y que estén encaminados a mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos y asegurar una distribución equitativa de los mismos.

Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

“Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y una mejora continua en las condiciones de existencia. Los Estados parte tomarán las medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este

---

<sup>53</sup> Fact Sheet No.2 (Rev.1), The International Bill of Human Rights, [en línea], URL:

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet2Rev.1en.pdf>, fecha de consulta: 19/10/2015

<sup>54</sup> Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, [en línea] URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D50.pdf>, consultado el 21/10/2015

derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”<sup>55</sup>.

**Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:**

En este protocolo se define qué es el derecho a la alimentación, qué implica una nutrición adecuada y la congruencia con lo establecido en el pacto anterior.

Artículo 12 del Protocolo:

“Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual”<sup>56</sup>.

**Constitución de las Organizaciones de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura:**

Este ordenamiento se refiere a la FAO, la cual, al momento de su constitución asumió como parte de sus funciones la encomienda de recoger, analizar, interpretar y difundir información que se relacione con la nutrición, alimentación y agricultura y, basada en esta información, emitir recomendaciones en esta materia. Estas funciones se encuentran contempladas en el artículo 1 de la constitución mencionada<sup>57</sup>.

Esta serie de acuerdos refuerzan la obligación del Estado para cumplir con las tareas que le son inherentes desde el momento de su conformación, el conjunto de teóricos del Estado que han deliberado sobre este tópico coinciden en que el Estado como ente puede colaborar con sus símiles si esto demuestra ser benéfico y no

---

<sup>55</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, [en línea], URL: <http://ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D50.pdf> Fecha de consulta, 20/10 de 2015

<sup>56</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, [en línea], URL: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>, fecha de consulta, 10/10/2015

<sup>57</sup> Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, en: textos fundamentales de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Volúmenes I y II, Edición 2013, Versión Provisoria de marzo del 2013, [en línea]: <http://www.fao.org/docrep/meeting/022/k8024s.pdf>, fecha de consulta: 10 de julio de 2013

lesiona los intereses y determinantes nacionales. La cooperación internacional en esta materia ha permitido la creación de tratados que, si bien no han sido completamente benéficos en un sentido bidireccional, si han permitido incrementar el flujo de capital que de otra forma se encontraría completamente ausente. Por otra parte, los Estados reciben una presión externa que determina su comportamiento para con su propia población, su falla implica el escrutinio de la opinión pública internacional, en este sentido, el cumplimiento cabal de estos acuerdos es también una cuestión de prestigio y de orgullo nacional.

## Capítulo 2: Bases y antecedentes de la Cruzada

Comenzaremos el presente capítulo analizando los ordenamientos jurídicos que hacen posible y regulan una Política como la Cruzada Nacional contra el Hambre en nuestro país. La sección subsiguiente se enfoca en los aspectos más relevantes del diseño de la estrategia, es un análisis de consistencia y orientación a resultados y que identifica los principales procesos y actores involucrados. Es decir, se busca principalmente analizar el diseño de la estrategia y algunos elementos de los procesos de coordinación, pero aún no es posible medir sus resultados en algunas de las variables relevantes en las que la propia estrategia busca incidir ya que los indicadores no son claros (como quedará demostrado más adelante), o a que la información es inaccesible.

Los objetivos y alcance del análisis sobre el diseño de la Cruzada son los siguientes:

- Analizar la justificación de su creación;
- Analizar la consistencia de su diseño respecto a la atención requerida por la problemática o necesidad para lo que fue creada,
- Analizar la planeación y la coordinación entre las instituciones gubernamentales en los municipios de la primera fase de implementación.

### **2.1 Los derechos sociales en México**

El Estado social de derecho tiene como fin garantizar el derecho, entendido como producto del devenir histórico de una sociedad, y en particular el derecho que proteja la sociedad y regule la actuación de los individuos e instituciones en el mercado. Como se ha mencionado antes, el Estado es quien, mediante el gobierno y la administración pública, garantiza el derecho y éste a su vez codifica las reglas de juego bajo las cuales operan los mercados, mediante los cuales, los individuos puedan alcanzar la máxima satisfacción y bienestar. Al evitar que en el mercado se susciten anomalías (como los monopolios), el Estado no sólo asegura la correcta actuación del mercado; sino el bienestar de los ciudadanos.



En todo Estado, las voluntades de un pueblo definen las características y bases de su creación. En México la expresión e institucionalización de estas voluntades se concretan en una constitución, lo cual implica un acto de soberanía. El artículo 39 de la constitución expresa que: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Para ejercer plenamente su soberanía, el Estado mexicano adoptó como forma de gobierno la República democrática, representativa, laica y federal. El pueblo es el titular del poder político; pero periódicamente elige de manera democrática a sus representantes. Estos representantes son parte del poder constituido del que se habló anteriormente, y los cuales pueden influir en el poder constituyente y en la constitución al ser factores reales de poder, los cuales Ferdinand Lasalle define como “Esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son”<sup>58</sup>

Estos factores reales determinan qué es lo que necesita una sociedad en un determinado espacio y tiempo, por lo que su influencia y opinión constituyen las decisiones políticas fundamentales que conformarán el ordenamiento jurídico de una sociedad y por lo tanto las tareas que el Estado deberá cumplir.

En México, las decisiones políticas fundamentales del constituyente de 1917 fueron influidas por los factores reales de poder de aquella época, entre quienes destacan los revolucionarios que triunfaron en el conflicto armado iniciado en 1910. Estas decisiones fueron plasmadas en una constitución que tiene el mérito de ser la primera en establecer y regular un Estado social de derecho. Entre estas decisiones políticas fundamentales podemos encontrar:

---

<sup>58</sup> Lasalle Ferdinand, Op. Cit. p.58.

- La declaración que afirma la propiedad de la nación sobre el territorio y los recursos naturales. Esto fue así porque la revolución buscó acabar con el abuso que ejercían los extranjeros sobre los recursos naturales.
- Se retomó la protección de los derechos del hombre que se encontraba establecida en la constitución de 1857.
- Se conservó la forma de gobierno de la anterior constitución, la división de poderes y el sistema federal.
- Esta constitución incursiona en materia de garantías sociales al establecer el derecho a la propiedad privada en el artículo 27 constitucional.
- Se incorporan otros derechos sociales, como el derecho a la educación, los derechos de los campesinos (artículo 27) y los derechos de los trabajadores (que encontraron su salvaguarda en el artículo 123 constitucional)
- Se estableció el derecho de los pueblos indígenas a preservar sus lenguas, cultura, usos y costumbres.
- Se incorporó en el texto constitucional el derecho a la protección de la salud (artículo 4 constitucional)
- Quedó establecido en el artículo 4 el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, y el derecho a toda familia a gozar de una vivienda digna y decorosa.
- Se sentaron las bases de la reforma agraria (artículo 27).
- Otro de los principios fundamentales que sostiene la Constitución Mexicana de 1917 es el de la soberanía popular, descrita en el artículo 39 constitucional citado anteriormente.
- En la Constitución de 1917 se prevé un régimen de economía mixta al decantar la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional.

Si bien México tuvo el orgullo de ser el primer Estado con una constitución que contemplaba los derechos sociales de sus habitantes, su pertenencia a un mundo cada vez más globalizado lo ha condicionado para poder adaptarse a disposiciones que un consenso de naciones considera pertinentes y necesarias para la salvaguarda de derechos sociales como el derecho a la alimentación.

## 2.2 Ordenamientos nacionales

### El artículo cuarto constitucional:

De acuerdo con las obligaciones internacionales, y el precedente que sentó el Estado mexicano en materia de derechos sociales, y las obligaciones que voluntariamente adquirió ante organismos internacionales, encontramos que en nuestra ley fundamental se encuentran contemplados los derechos sociales a un nivel de vida adecuados, como el disfrute de una vivienda digna y decorosa, el acceso disposición y saneamiento de agua para el consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible y específicamente el derecho a la alimentación, se encuentran plasmados en el artículo 4 constitucional.

Con relación al derecho a la alimentación este artículo señala:

Artículo 4 constitucional. - [...] Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará<sup>59</sup>

Resalta el hecho de que, en concordancia con lo establecido a nivel internacional, el artículo prevé que la alimentación será nutritiva, suficiente y de calidad. Si recordamos lo mencionado con respecto a la exigibilidad de los derechos sociales, encontramos que el Estado no está obligado a abatir el hambre sino a, dentro de sus posibilidades, garantizar la existencia de condiciones y medidas necesarias orientadas a tal fin. Por otra parte, tampoco sería justo ni lógico exigir al Estado tal cometido a cabalidad, debido a la complejidad de factores que influyen en la configuración de una problemática tan grave.

Aunado a ello, el artículo 4 constitucional establece que el Estado debe garantizar este derecho a la alimentación; pero no prevé cómo lo hará, el gobierno ha interpretado que esta obligación se cumplirá a través de medios instrumentales necesarios como los programas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo o

---

<sup>59</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea] URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, Fecha de consulta, 10 de julio de 2013

las Políticas Públicas pertinentes para tal efecto. Sin embargo, al no establecer jurídicamente un mecanismo de exigibilidad, se puede afirmar que no existe como tal la seguridad alimentaria y en parte ello determina el desempeño de los servidores públicos encargados de garantizarla.

### **2.3 Ordenamientos Federales**

Si atendemos la clasificación kelseniana de los ordenamientos jurídicos, en un orden jerárquicamente inferior inmediato encontramos a los ordenamientos federales orientados a garantizar los derechos sociales y en particular, el derecho a la alimentación.

En materia de derecho a la alimentación encontramos a la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

#### **Ley General de Desarrollo Social:**

Esta ley regula lo relativo a la Política Nacional de Desarrollo Social la cual considera como una prioridad la superación de la pobreza a través de la alimentación. Además establece los criterios para la distribución de los fondos de aportaciones federales y de los ramos generales relativos a los programas sociales de alimentación, de equidad y transparencia conforme a la normatividad aplicable.

Esta ley establece la creación del Sistema Nacional de Desarrollo Social, un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los 3 órdenes de gobierno hay de los sectores social y privado. También contempla las variables por las cuales será medida la pobreza multidimensional, los indicadores de la Cruzada Nacional Contra el Hambre y su evaluación a cargo del CONEVAL.

Artículo 6 de la Ley: “Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación [...]”<sup>60</sup>.

#### **Ley de Desarrollo Rural Sustentable**

---

<sup>60</sup> Ley General de Desarrollo Social, [en línea] URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>, fecha de consulta, 20/10/2015

Esta ley establece que el Estado determinará las medidas necesarias para el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos para la población.

Artículo 178.- “El estado establecerá las medidas para procurar el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos y dando prioridad a la producción nacional”<sup>61</sup>.

Esta no es una obligación como tal, ya que se mandata procurar el abasto, es decir, hacer un esfuerzo para que suceda; pero no cumplir en su totalidad con ese abastecimiento. El mandato tácito podría ocasionar una mayor sanción ante los servidores públicos que desvíen recursos para estos fines, no obstante no se ahondará en este tema, pero es pertinente señalar que hace falta una reforma de las leyes que regulan el desarrollo rural del país.

#### **Plan Nacional de Desarrollo:**

El Plan Nacional Desarrollo en México es el documento rector del Ejecutivo Federal en el que precisan los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país El marco legal del Plan se encuentra principalmente en el artículo 26 de la Constitución Política, la Ley de Planeación y los artículos 9 y del 27 al 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 21 de la Ley de Planeación:

“El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales

---

<sup>61</sup> Ley de Desarrollo Rural Sustentable , [en línea] URL:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf>, fecha de consulta, 20/10/2015

que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática”<sup>62</sup>

El Plan del periodo 2013-2018 está conformado por 5 metas nacionales denominadas:

I México en Paz

II México incluyente

III México con Educación de calidad IV México próspero

V México con responsabilidad global<sup>63</sup>

La segunda meta, México incluyente, se propone enfocar las acciones del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad que permean en la nación. Esto implica hacer efectivos los derechos sociales a través del acceso a los servicios básicos, la educación, la alimentación y la vivienda digna.

El presidente Enrique Peña Nieto afirmó: “Debemos lograr un México Incluyente, combatiendo la pobreza y cerrando la brecha de desigualdad social que aún nos divide. El objetivo es que el país se integre por una sociedad de clase media con equidad y cohesión social e igualdad de oportunidades”.

La política social debe estar anclada en el ejercicio de derechos sociales universales y ser complementada con subsidios bien focalizados. Necesitamos, con urgencia, iniciar una segunda transición: pasar de una democracia meramente electoral a una democracia de derechos plenos”<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Ley de Planeación, [en línea] URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_060515.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_060515.pdf) consultado el 21/10/2015

<sup>63</sup> Gobierno de la república, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, [en línea] URL: <http://pnd.gob.mx/> fecha de consulta 21/10/2015

<sup>64</sup> Acciones inmediatas del gobierno de Peña Nieto: da a conocer 5 ejes de sus políticas, Mundo Legislativo, [en línea] URL: <http://issuu.com/mundol/docs/mundolegislativo92>, fecha de consulta: 9/10/2015

partir de dicha declaración se plantea la estrategia que es parte de la columna vertebral de la política de desarrollo social que supuestamente en principio tiene un enfoque de derechos y ciudadanía y la cual tiene como una de sus metas la Protección Social Universal. La Cruzada Nacional Contra el Hambre fue así la carta de presentación del presidente Peña Nieto y de su gestión gubernamental. Después de un sexenio turbulento imbuido de violencia y un abierto combate al crimen organizado que dejó no sólo un alto índice de homicidios; sino también una mayor sensación de inseguridad y desconfianza en la población. Ahora en México no hay violencia, hay hambre.

En principio se busca sentar las bases que permitan “garantizar el ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Carta Marga, como:

- Derecho a la alimentación,
- A la salud,
- A la vivienda,
- A la seguridad social, y
- A los servicios de infraestructura básica.

Así como fortalecer las capacidades productivas para el mejoramiento de los ingresos y las condiciones de vida de los mexicanos en situación de pobreza”<sup>65</sup>.

#### **2.4 La situación alimentaria en México**

Es evidente que, históricamente, en México siempre han existido diferencias económicas marcadas entre su población (al igual que en muchos otros países). Las mismas que afectan directamente sobre la capacidad que tienen los mexicanos para allegarse los alimentos. Es pues necesario conocer algunos antecedentes contextualizados en el siglo XX que hablan de cómo el tema alimentario fue tomando una importancia relevante dentro de la agenda nacional y sobre todo de cuáles han sido las acciones que se han emprendido para su combate. Este análisis se realiza con el objetivo de poder comprender la realidad actual.

---

<sup>65</sup> Ídem.

Con la estabilización política y económica de México en las décadas de 1940 y 1970 aproximadamente, y conocida como el famoso Milagro mexicano, el país desarrolló algunas ventajas competitivas internas y externas, existió una seguridad alimentaria nacional que le hacía ser autosuficiente para satisfacer la demanda de su población, además de promover una productividad e industrialización con ganancias abundantes para el campo mexicano y sus trabajadores.

Los dos periodos de mayor auge (1946/1948 y 1964/1966) se sustentaron en dos elementos: la ampliación del área cosechada (particularmente la superficie bajo riego) y la incorporación de tecnología que generó un aumento considerable en los rendimientos globales, aunque también fue apoyada por fuertes inversiones estatales y por un grupo de empresarial dinámico<sup>66</sup>. Por otra parte, la misma fuente señala que: “La declinación posterior obedeció, en un terreno estrictamente técnico, a los límites de la frontera agrícola y a la incapacidad, por diversas causas, para incorporar tecnología a los ritmos anteriores”<sup>67</sup>.

Otro factor limitante en el uso del suelo es su propia degradación provocada tanto por agentes naturales como por mal manejo, estos factores obligan al abandono de amplias superficies agrícolas y ganaderas del país.

La preocupación en un principio por la autosuficiencia alimentaria, en el caso nacional, se puede ubicar a partir de las décadas de 1960 y 1970, en plena crisis de los alimentos, momento en el que según Cassio Luisselli Fernández, en México había alrededor de 19 millones de personas en situación de hambre<sup>68</sup>. Por supuesto en ese entonces, según cifras del INEGI, la población total de México era de 40.2

---

<sup>66</sup> ARH, CESPAL, ONU, CEPAL, El desarrollo agropecuario de México, pasado y perspectivas, Tomos II, III, IV, México

<sup>67</sup> Ídem.

<sup>68</sup> México Social (11 de agosto de 2015), Entrevista con Cassio Luisselli y Gustavo Gordillo sobre Seguridad Alimentaria, ver: <https://www.youtube.com/watch?v=3WJag0WhWBI>(agosto de 2015).



millones de mexicanos<sup>69</sup>. Para 1973 ya había déficit en la producción de trigo y frijol y ya se importaba 25% del consumo de trigo<sup>70</sup>.

Sin embargo, desde este momento y en las décadas posteriores hasta hoy, los gobiernos mexicanos tratarían de alguna forma de subsanar la falta de oferta alimentaria para poder cubrir la demanda. Por supuesto hay que señalar que estas acciones se realizan en el contexto de una economía cerrada que aún no entraba como tal al libre mercado. Es así que se entiende la creación de paraestatales como la Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares (CODISUPO) que se transformaría en 1964 a Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) o la creación en 1972 de la Compañía Hidratadora de Leche (LICONSA) y por supuesto la Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO (DICONSA) que en décadas posteriores se iría convirtiendo en una empresa nacional que tiene como función abastecer alimentos nutritivos a nivel nacional, enfocándose en las personas en situación de pobreza e inseguridad alimentaria, quedando en la actualidad como la red de abasto social derivada del gobierno federal que abarca la mayor parte del país<sup>71</sup>. Con este propósito fueron fundadas además, otras instituciones paraestatales que tenían como objetivo el fomento a la productividad, como en su momento lo fueron el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (Anagsa) o Fertilizantes de México (Fertimex).

La década de 1980 iniciaría con la promesa del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que heredaría el mismo nulo éxito al Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), que buscaba aprovechar las ventajas comparativas nacionales, darle impulso al mercado de los alimentos básicos y reducir la dependencia a la compra de estos productos en el extranjero, sobre todo en lo que al maíz y el frijol se refiere.

---

<sup>69</sup> INEGI, Censo general de población de 1970. Población total por edad y sexo, disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=16763&s=est> (agosto 2015)

<sup>70</sup> Cfr. Rose Spalding, El sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia, ver: <http://codex.colmex>.

<sup>71</sup> Cfr. SEDESOL, Historia de DICONSA, ver: [http://www.diconsa.gob.mx/index.php/licitaciones/menuopcbaseslicita/doc\\_details/54-bases-de-la-invitation-a-cuando-menos-tres-personas-inv120308-aut-m-.html](http://www.diconsa.gob.mx/index.php/licitaciones/menuopcbaseslicita/doc_details/54-bases-de-la-invitation-a-cuando-menos-tres-personas-inv120308-aut-m-.html) (agosto de 2015).

Sin embargo con la llegada a la presidencia de Miguel De la Madrid estos programas pensados para un desarrollo interno y desarrollados aún bajo una visión paternalista del Estado no contaban con la implantación de los modelos económicos neoliberales y que alcanzarían a México, sobre todo a partir de su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (mejor conocido como GATT por sus siglas en inglés) y el inicio de la privatización de muchas empresas que antes eran controladas por el Estado.

Pero posteriormente, la apertura gradual que la economía mexicana tendría en los siguientes años y que culminaría con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado en 1994, terminó por convertir a México en un país que depende alimentariamente de la importación. Pero no solamente eso, sino que la apertura del mercado, volvería incapaces de competir a los precios de los productores mexicanos contra los extranjeros. De acuerdo con algunos economistas, esto repercutió directamente también sobre los campesinos que ya no tuvieron donde colocar sus cosechas y por ende una gran parte pasó a engrosar las filas de la pobreza.

#### ***2.4.1 Los Programas de Desarrollo Social previos:***

Regresando un poco en el tiempo, en este nuevo esquema ya no había lugar para muchas de las paraestatales, subsidios, instituciones o programas ya mencionados, sin embargo, era un hecho que el problema alimentario seguía en aumento. Ante esta situación se decidió que la prioridad en la agenda gubernamental sería instrumentar una política efectiva de desarrollo social. En su toma de protesta como presidente de México, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), anunció la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad Social para “revertir la baja en los niveles de vida” de los mexicanos. El programa estaba dirigido a pueblos indígenas, campesinos, habitantes de áreas rurales semidesérticas, serranas y zonas marginales de las grandes ciudades.

Se caracterizó por tener como base la “participación social comunitaria”, que años más tarde sería la principal crítica de los partidos de oposición, que acusaron a Solidaridad por ser clientelar y usado con fines electorales. Solidaridad funcionaba

a través de los llamados Comités Solidaridad que repartían los recursos del gobierno federal tras recibirlos de delegados estatales que eran nombrados por el secretario de Desarrollo Urbano y desde 1992, por el titular de la recién creada Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

A nivel nacional, “la administración del presupuesto de Solidaridad recaía en una Comisión encabezada por el presidente Salinas, coordinada por SEDESOL e integrada por diferentes secretarios de Estado como el de Hacienda, de Presupuesto y el de Educación Pública. En su último informe de gobierno, Salinas dijo que Solidaridad funcionó con 250,000 comités en todo el país que repartieron y ejercieron por seis años 52,000 millones de pesos”<sup>72</sup>.

Según el CONEVAL, el sexenio de Salinas concluyó con 47 millones de pobres, es decir, el 52% de la población de 1994. Al iniciar su gobierno, en el país había 46.1 millones en pobreza alimentaria. Tras la crisis económica de 1994 en México, que derivó en la devaluación del peso y el colapso de la economía del país, el número de pobres en el país llegó a 63 millones en 1996, es decir, el 69% de la población<sup>73</sup>, la cifra más alta que se ha tenido desde 1990. El presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) decidió modificar por completo el principal programa social del gobierno federal, por lo que Solidaridad fue sustituido en agosto de 1997 por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa).

Se eliminó la intermediación de comités para la entrega y administración de recursos y se implementó el modelo que rige a la política social del país hasta la fecha: la entrega de dinero en efectivo a las familias afiliadas al programa siempre y cuando haya constancia de que se envía a los niños a la escuela y toda la familia asiste periódicamente a consultas médicas.

---

<sup>72</sup> Mensaje del Sexto informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, Diario de debates, Legislatura LVI - Año I, Primer Periodo Ordinario - Fecha 1994/11/01 - Número de Diario 2, [En línea] : <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/1er/Ord1/19941101.html>, fecha de consulta: 10/06/2015

Los beneficiarios de Progresá eran solo habitantes de comunidades rurales que podían entrar al programa tras someterse a pruebas económicas con la que se medía su nivel de pobreza. Progresá eliminó la entrega de subsidios y canastas de productos y se determinó que el dinero en efectivo solo podría ser recibido por las madres de familia para apoyar la lucha contra la desigualdad de género.

En la primera etapa de Progresá se incluyó a 170,000 familias y según el último informe de gobierno de Zedillo en septiembre del 2000 ya atendía a 2 millones 600,000 hogares, de los cuales, dos tercios eran de comunidades indígenas<sup>74</sup>. Al dejar el gobierno, Zedillo dijo que el programa becaba al 40% de los estudiantes de educación básica en zonas rurales; se proporcionaban 19 millones de consultas médicas anuales y entregaba 1 millón 200,000 suplementos alimenticios a niños menores de cinco años<sup>75</sup>. Su sexenio terminó en el 2000 con 52.7 millones de personas sin acceso a alimentos, vestido, educación o salud. Logró reducir en 15 puntos porcentuales los niveles de pobreza alcanzados en 1996, pero el 53% de la población seguía viviendo en pobreza patrimonial.

El primer presidente de la oposición, del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox (2000-2006), decidió mantener en los primeros dos años de su gobierno el programa social que implementó Ernesto Zedillo. En marzo de 2002, Fox anunció en Jalisco que Progresá cambiaría de nombre a Programa de Oportunidades y que éste incluiría a los pobres que habitaban en zonas urbanas que vivían con menos de cuatro salarios mínimos diarios, 175 pesos aproximadamente.

Otra área que se agregó al programa fue el de “jóvenes con oportunidades” que entregaba un incentivo a los afiliados que terminaban la educación media superior antes de los 22 años. Oportunidades continuó con la base de reparto de recursos que creó Progresá, es decir, los recursos en efectivo solo se entregaban a mujeres,

---

<sup>74</sup> Tania Montalvo, “Progresá”, *De Solidaridad a la Cruzada Nacional contra el Hambre*, ver: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/progresá-1997>, fecha de consulta 05/05/2015.

<sup>75</sup> Sexto informe de gobierno, Ernesto Zedillo, [en línea], URL: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/html/Informe.htm>, Fecha de consulta: 06/05/15

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

Con Fox también cambió que a partir de primero de secundaria el monto de becas escolares era mayor para las mujeres, para combatir la desigualdad de género y la deserción femenil. Algo que es importante destacar es que ahora se incluía también a gente en situación de pobreza de las áreas urbanas, adultos mayores e incentivos al sector juvenil que avanzaba en sus estudios entre el nivel medio superior y superior con una población aproximada de 104 millones de mexicanos para finales de 2006 según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) solamente el 42% de los mexicanos se encontraban en situación de pobreza, cifra que aumentaría a 51.3% para diciembre de 2011. Según cifras oficiales, en comparación con el gasto en Progresá en el 2000 al de Oportunidades seis años después, hubo un aumento del 70.5%, al destinarse 146,376 millones de pesos. En 2005, previo a la elección presidencial del año siguiente, Vicente Fox anunció un agregado más a Oportunidades: el apoyo a adultos mayores de 70 años o más, que recibirían al menos 250 pesos de pensión. En el gobierno de Fox, el nivel de pobreza alcanzó la cifra más baja desde 1990, según las cifras del CONEVAL, pues 45.5 millones de mexicanos eran pobres, es decir, 42% de la población total.

El presidente Felipe Calderón (2006-2012) continuó con el programa Oportunidades pero lo amplió, al final de su sexenio entregó en transferencias en efectivo 33,860 millones de pesos, casi 60% más del que registró Vicente Fox en el último año de gobierno. Se mantuvo la política de dar apoyos a familias con ingresos menores a cuatro salarios mínimos diarios ,194 pesos, pero desde 2007 el monto entregado pasó de 529 pesos a 830 ,65 dólares aproximadamente, al finalizar 2012.

Calderón además incluyó otros programas como el de Apoyo Alimentario, que desde 2008 entrega ayuda económica a las familias que no son parte de Oportunidades porque sus comunidades no cuentan con la infraestructura educativa y de salud necesaria para cumplir con las condiciones del mismo. Según el Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón, Oportunidades y el Programa de Apoyo

Alimentario benefician a seis millones 500,000 familias, lo que implica un aumento de cobertura de 61% en comparación a la que tenía Progresá en el 2000, que era de 2 millones 600,000, según cifras de SEDESOL. También se incluyó 100 pesos del programa Infantil Vivir Mejor que se entrega como extra a los hogares con tres niños menores de 9 años, y 50 pesos más en ayuda energética.

Para complementar Oportunidades, Felipe Calderón lanzó Pisos Firmes en 2009, con el que se encargó de sustituir los pisos de tierra por pisos de concreto para “disminuir la incidencia de enfermedades infecciosas en las vías respiratorias, intestinales y los problemas en la piel con mejores condiciones de salubridad” en los hogares. Según cifras oficiales, hasta 2012 se sustituyeron 2 millones 163,679 pisos, el 88% de los pisos de tierra reportados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2010.

El Coneval informó en diciembre de 2011 que en México había 57 millones de pobres, es decir, el 51.3% de la población; y que en Oaxaca, Chiapas y Veracruz, en el sur de México, se concentraban los municipios con el mayor porcentaje de la población viviendo con menos de 2,000 pesos al mes. Esa cifra implica un aumento de 21% en el número de mexicanos que viven en pobreza, en comparación con las cifras de 2006 y 11 millones 500,000 más que los registrados por el Coneval a inicios de la década de 1990.

Por su parte el programa de desayunos escolares encontramos que han sido implementados en México desde 1929 y han estado a cargo principalmente de los DIF municipales y son coordinados por los gobiernos estatales. A diferencia de PROGRESA, es difícil obtener una correcta magnitud de la evolución ya que estos programas operan de manera esporádica en cada estado y varían de acuerdo al índice demográfico de cada entidad. Sin embargo puede corroborarse que este programa ya existía en México y que no es verdad que haya sido retomado de un modelo brasileño.

El PROCAMPO también existía en México desde 1993, y su última modificación ocurrió en 2010 al convertirse en PROAGRO. El abasto rural de DICOSNA existe

desde 1965. Este último sin modificaciones de consideración, por lo que respecta a PROCAMPO, su participación dentro de la Cruzada es de resultados cuestionables, si no interesantes, pero se retomará más adelante.

## **2.5 El programa Hambre Cero en Brasil**

Brasil es considerado a través de Fome Zero, como una referencia internacional en materia de políticas de seguridad alimentaria, combate contra la pobreza y desarrollo rural. El diagnóstico del problema del hambre en este país, que sirvió para la implementación y puesta en marcha de este programa, cuyo proyecto fue lanzado a partir de octubre de 2001<sup>76</sup> y el cual fue orientado por los principios del derecho humano a la alimentación adecuada y de la soberanía alimentaria, señalaba lo siguiente:

“... este inicio del siglo XXI indica que hay una insuficiencia de demanda que inhibe una mayor producción de alimentos por parte de la agricultura comercial y de la agroindustria en el país. Las razones que determinan esa insuficiencia de demanda concentración excesiva de la renta, bajos salarios, elevados niveles de desempleo y bajos índices de crecimiento, especialmente de aquellos sectores que podrían aumentar el empleo no son coyunturales. Al contrario, son endógenas en el actual esquema de crecimiento y, por lo tanto, inseparables del modelo económico vigente. Constituyen un verdadero círculo vicioso, causante, en última instancia, del hambre en el país; un ciclo cuyos pasos serían: desempleo, caída del poder adquisitivo, reducción de la oferta de alimentos, más desempleo, mayor caída del poder adquisitivo, mayor reducción en la oferta de alimentos”

Así se identificó que la problemática del hambre en Brasil tenía tres dimensiones fundamentales:

1. La insuficiencia de demanda, derivada de:
  - La concentración de la renta existente en el país,

---

<sup>76</sup> Graziano Da Silva, José y otros, Coords., *Fome Zero, (Programa Hambre Cero) La Experiencia Brasileña*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Ministerio del Desarrollo Agrario del Brasil, Brasilia, 2012, [en línea] URL: <http://www.fao.org/docrep/016/ap339s/ap339s.pdf> fecha de consulta: 27/09/2015

- De los elevados niveles de desempleo y subempleo, y
  - El bajo poder adquisitivo de los salarios pagados a la mayoría de la clase trabajadora;
2. La incompatibilidad de los precios de los alimentos con el bajo poder adquisitivo de la mayor parte de la población, y
  3. La exclusión del mercado de aquella parcela más pobre de la población.

Tales dimensiones serían combatidas a través de la intervención del Estado por medio de la implementación de políticas públicas eficaces y eficientes, para ello se hizo énfasis de que ninguna de las medidas tomadas podría hacer frente al problema del hambre, y mucho menos garantizar la seguridad alimentaria de la población si se aplicaban de manera aislada.

Ya identificada por el gobierno brasileño la problemática de la seguridad alimentaria, a través del Programa Hambre Cero, se implementaron varios tipos de políticas que se pueden considerar unas englobadas dentro de las otras. En ese sentido, encontramos a las políticas estructurales, a las específicas y a las sociales<sup>77</sup>:

Las políticas estructurales, son políticas que tienen efectos importantes en la disminución de la vulnerabilidad alimentaria de las familias, por medio del aumento de la renta familiar, de la universalización de los derechos sociales, del acceso a alimentación de calidad y de la disminución de la desigualdad de la renta.

Las políticas específicas son aquellas políticas destinadas a promover la seguridad alimentaria y combatir directamente el hambre y la desnutrición de los grupos de población con más carencias.

Por último, las políticas sociales constituyen un conjunto de políticas que pueden ser implantadas por los estados y municipios, la mayor parte de ellas en alianza con la sociedad civil. Brasil entre 2003 y 2008 fue capaz de reducir fuertemente la

---

<sup>77</sup> Ídem.



pobreza y en particular la extrema pobreza, el porcentaje de personas en esta situación se redujo a la mitad de 17.5% en 2003 a 8.8% en 2008<sup>78</sup>.

Como política pública Hambre Cero en Brasil debió redefinir sus objetivos y sus líneas de acción, por lo que pudo haber servido como una base firme de referencia. Sin embargo, hambre cero se basaba en muchos programas mexicanos, lo cual nos indica que retomar dicho programa pudo no haber sido lo más racional. Concluimos este capítulo señalando la importancia de erradicar el hambre, por cuanto permite el ejercicio efectivo de los derechos sociales y constituye un asunto de interés público el garantizar la adecuada alimentación de la población. La siguiente sección pretende señalar cuál fue el diseño elegido para la estrategia y su desempeño durante su periodo de existencia.

---

<sup>78</sup> Da Silva, José y otros. *Óp. Cit.*

### Capítulo 3 La problemática actual, el porqué de la cruzada:

Para 2015 (a punto de llegar a la mitad del presente sexenio), la alimentación en México enfrentó una grave crisis, pues el alza considerable en el precio de los alimentos, así como la oferta de los mismos, ha transformado considerablemente la dieta mexicana el consumo de alimentos chatarra o la comida rápida, además del consumo de productos desarrollados transgénicamente, ha provocado un aumento considerable en los problemas de salud vinculados a males cardiacos, obesidad o la misma diabetes.

Según la Encuesta Nacional de Salud, realizada en el año 2012 en el país 81% de la población rural y el 77% de la urbana están en una situación de subalimentación. Por otro lado, como ya se revisó, la posibilidad de alimentarse está vinculada directamente con la capacidad económica adquisitiva de la población<sup>79</sup>. Con base en información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo se sabe que hay alrededor de seis millones de mexicanos que se encuentran percibiendo un salario mínimo al día<sup>80</sup>. Esto es preocupante pues el costo de los más de 80 alimentos de la canasta básica mexicana tiene una inflación, de acuerdo con cifras del INEGI, entre 2005 y 2013 de aproximadamente 7% de manera anual<sup>81</sup>.

Sin intención de sonar redundante con respecto a lo mencionado en el primer capítulo, simplemente estableceremos que de acuerdo con el Marco Lógico que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) elaboró para esta estrategia, el Fin y el Propósito de la Cruzada son:

- Fin: Reducir la incidencia de personas en condición de pobreza extrema (multidimensional) y carencia alimentaria, transformando los entornos

---

<sup>79</sup> Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Nutrición y Salud 2012*, [en línea], URL: <http://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales2Ed.pdf> fecha de consulta: 13/08/2015.

<sup>80</sup> Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad, [en línea], URL: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>, Fecha de consulta: 08/10/2016

<sup>81</sup> Índices de precios, [en línea], URL: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/inp/default.aspx> fecha de consulta: 12/10/2015.

social y económico, mejorando la incursión y la participación social, así como el desarrollo comunitario.

- Propósito: 7.4 millones de personas superando su condición de pobreza extrema y carencia alimentaria.

### 3.1 ¿Qué es la Cruzada Nacional Contra el Hambre?

“La Cruzada Nacional Contra el Hambre es una estrategia de política social, integral y participativa. Pretende una solución estructural y permanente a un grave problema que existe en México: el hambre”<sup>82</sup>. Así es como SEDESOL define a la principal acción del gobierno, encaminada a mejorar las condiciones de vida de la sociedad mexicana.

En el capítulo I explicamos que una política pública adopta la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos, en este caso se optó por presentar a la cruzada como una estrategia de política social. En administración el término estrategia implica un plan de acción que se lleva a cabo para lograr un fin a largo plazo, la etimología de la palabra refiere que estrategia se divide en: *stratos*, que significa ejército, y *argein*, que significa conductor o guía<sup>83</sup>. Si bien el origen del término albergó implicaciones completamente militares, en la administración pública el término ha adquirido una connotación distinta, más bien orientada a la construcción de un objetivo en conjunto y no a la destrucción de un enemigo, por lo tanto, el término estrategia adquiere tintes más civilizados y, al sumarse el elemento político, nos encontramos con una herramienta que es utilizada para la consecución de los fines comunes.

La estrategia aquí mencionada es el plan que integra las principales metas y objetivos definidos por el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo, así como los programas que permitirán concretar dichas aspiraciones. En este caso el propósito de la Cruzada como estrategia es la de coordinar, y en efecto, conducir o guiar al

---

<sup>82</sup> ¿Qué es la cruzada?, [en línea] URL: <http://sinhambre.gob.mx/que-es-la-cruzada/> fecha de consulta: 24/10/2015

<sup>83</sup> Diccionario de La Real Academia de la Lengua Española, [en línea], URL: <http://dle.rae.es/?w=estrategia&o=h>, fecha de consulta: 24/10/2015.

conjunto de programas de desarrollo social que están sujetos a las dependencias de la Administración Pública Federal. Dicha coordinación tiene como fin último sumar los esfuerzos de cada programa para conseguir abatir el hambre de forma permanente.

A pesar de que el origen del término estrategia es militar, ello no explica porque tiene como título el nombre de Cruzada y no el de estrategia Nacional Contra el Hambre. Las cruzadas fueron una serie de campañas militares emprendidas entre 1095 y 1291, que pretendían restablecer el control cristiano sobre tierra santa, la palabra Cruzada hacía referencia a la cruz que portaban los soldados como insignia de batalla<sup>84</sup>. De esta forma, resulta inverosímil la idea de usar un término que es literalmente medieval, y que además implica un conflicto tácito entre dos grupos religiosos, lo cual nada tiene que ver con una línea de acción promovida por un gobierno laico.

Lo más razonable es asumir que se trata de una manipulación del lenguaje, orientada a otorgar más relevancia, prestigio y atención a una acción gubernamental que de otra manera corre el riesgo de mezclarse con el resto de los asuntos públicos cuya denominación aburrida y monótona no logra captar la atención de la ciudadanía. El término cruzada es coloquialmente usado para resaltar la importancia de una tarea, tanto así que normalmente hablamos de cruzadas personales, que nuestro viaje ha sido toda una cruzada y expresiones similares. Por ello la población común, quién no tiene conocimiento de la historia del medioevo; pero sí de una serie de películas y programas que utilizan el lenguaje de manera indiferente, asocia a la palabra cruzada con una acción de grandes proporciones.

Como si esta apelación al lado sensible y preminente de la sociedad mexicana no fuera suficiente afrenta para quienes estudiamos los fenómenos políticos y sociales, el gobierno decidió no crear un programa o institución que permitiera tocar el fenómeno de la pobreza y sus determinantes en la sociedad mexicana desde una

---

<sup>84</sup> Flori, Jean. *La Guerra santa. La formación de la idea de cruzada en el Occidente Cristiano*. España, Trotta, 2004, p24-28.

óptica distinta e innovadora; sino que pretendió englobar los programas preexistentes, algunos desde la década de los 90 y que han sufrido sus propias adecuaciones y procesos de mejora en orden de llevar a cabo la funciones que, no obstante su constancia y esfuerzo en la asignación de recursos y ejecución de actos administrativos varios, han sido incapaces de alcanzar los objetivos que les dieron origen.

Las estrategias, ya sea en el escenario militar, administrativo o de político deben abarcar como mínimo los siguientes factores y elementos estructurales<sup>85</sup>:

- **Objetivos Claros y Decisivos.** Las metas específicas de las unidades subordinadas pueden transformarse al ritmo de la competencia, sin embargo las metas centrales de la estrategia para todas las unidades deben ser siempre lo bastante específicas y claras para que proporcionen continuidad y den cohesión al seleccionar las tácticas durante el horizonte temporal de la estrategia. A nivel macro, observamos esta definición de metas y objetivos nacionales en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual orienta a todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, para que alineen sus propios planes institucionales, regionales o sectoriales, en orden de cumplir con las aspiraciones de la población.

No todas las metas requieren ser escritas o precisadas numéricamente, pero si deben entenderse bien y ser decisivas, es decir el logro de las metas debe asegurar la viabilidad y permanencia del bienestar público al cual está orientado.

- **Conservar la iniciativa, concentración y atención.** Una posición reactiva prolongada engendra cansancio, hace descender la moral, cede la ventaja del tiempo e incrementa los costos, disminuye el número de posiciones disponible, y baja la probabilidad de alcanzar el éxito. El planteamiento de la estrategia debe entonces asignar más recursos, proveer de más y mejores

---

<sup>85</sup> Nieves, Felipe. *Estrategias en el sector público*. México Ed. HITEK, 2009, p34-41.

herramientas, o cuando menos modernizar las existentes, ya que las dependencias y entidades tienen funciones que le son ineludibles, plantear la consecución de más objetivos sin otorgar más recursos, equivale a una gestión gubernamental bastante irresponsable, debido a que sólo se distrae a la dependencia en cuestión, a su personal y a sus recursos de sus tareas fundamentales, cuya realización se ve interrumpida y que al mismo tiempo impide la consecución efectiva de los nuevos objetivos y metas planteados.

- Flexibilidad. El reforzamiento de habilidades en un ámbito de acción planeado y la ubicación renovada permiten mantener a la Administración Pública a la vanguardia de la eficacia y la eficiencia, debido a que la dinámica social está en constante fluctuación, ya sea por la propia interacción política, económica y social o por la realización de estas mismas relaciones en el ámbito internacional.

El gobierno puede persuadir a los agentes político-económicos menos flexibles a usar más recursos para mantener la estrategia en funcionamiento mediante la demostración de resultados reales, a la vez que hay menor asignación de recursos propios para los objetivos logrados y así ampliar el margen de acción, la modernización de procedimientos ya comprobados o la designación a otros asuntos de interés público.

- Liderazgo coordinado y comprometido: Los líderes deben ser seleccionados y motivados, de tal manera, que sus propios intereses y valores coincidan con las necesidades del papel que se les asigne. En la administración pública, esta es una característica de esencial importancia ya que se movilizan millones de pesos en recursos públicos, y estos provienen en gran medida de la recaudación fiscal, lo cual implica el uso del patrimonio de la nación, ante ello el servidor en cuestión debe actuar con la mayor probidad y honradez, manteniendo siempre la ética como guía de sus acciones, las cuales siempre deben estar orientadas al bien común.

- Seguridad. La estrategia debe asegurar la base de los recursos y demás aspectos operativos fundamentales para la entidad que la ejecuta, debe también desarrollar un sistema efectivo de inteligencia suficiente para prevenir sorpresas por parte de los posibles inconvenientes: sociales, naturales, económicos, mediáticos e incluso culturales.

En el presente capítulo se analiza con más detalle si la Cruzada Nacional Contra el Hambre cumple o no con estos parámetros. Hay que tener en cuenta que, si bien las estrategias son aplicadas tanto en el ámbito privado como en el público, la complejidad de las determinantes que condicionan la acción gubernamental provoca que el éxito de dichas estrategias sea considerablemente más difícil de alcanzar.

### **3.1.1 La instrumentadora de la Cruzada: SEDESOL**

Los orígenes y antecedentes de Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se encuentran en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976<sup>86</sup>, donde se publicaron modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que crearon la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), con las atribuciones principales de atender la problemática que se presentaba en torno a:

- a) Desarrollo urbano y asentamientos humanos.
- b) Problema ecológico de la vivienda.

Seis años después, en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982 se publicó la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), cuya atribución primordial era la de: "atender de manera integral los problemas de vivienda, desarrollo urbano y ecología". Diez años más tarde, en el Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1992 se publicaron modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con objeto de fusionar a la

---

<sup>86</sup> SEDESOL, Orígenes y antecedentes de SEDESOL, (en línea), URL: <http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/SEDESOL> Fecha de consulta 26/02/2017

SEDUE y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que manejaba el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) para crear la SEDESOL, cuya base principal era el combate a la pobreza extrema entre campesinos, indígenas y colonos de zonas urbanas marginadas. La nueva dependencia basó su estrategia de combate a la pobreza en Solidaridad y buscó establecer una nueva relación entre Estado y sociedad.

Entre los primeros logros de la nueva SEDESOL se cuentan dos muy importantes:

- a) La descentralización de algunas decisiones importantes y recursos a estados y municipios.
- b) La creación de espacios comunitarios útiles para el combate a la pobreza.

La SEDESOL, genera en 2001 una nueva definición de pobreza, la cual queda dividida, para fines de prospección, en tres segmentos o niveles principales:

**Pobreza alimentaria:** Aquellos hogares que no cuentan con lo suficiente para cubrir la canasta alimentaria.

**Pobreza de capacidades:** Aquellos hogares que no cuentan con lo suficiente para potenciar sus capacidades personales, a través de la salud y la educación básica.

**Pobreza patrimonial:** Aquellos hogares que, cubriendo los anteriores gastos, no cuentan con lo suficiente para tener una vida digna: vestido y calzado; vivienda; servicio de conservación; energía eléctrica y combustible; estimación del alquiler de la vivienda y transporte público.

-Descripción de la Normatividad<sup>87</sup>:

La misión de la Secretaría de Desarrollo Social: Formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del Gobierno Federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad. Lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, para

---

<sup>87</sup> Ídem.



alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad, mediante las políticas y acciones de ordenación territorial, desarrollo urbano y vivienda, mejorando las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos.

Ejes rectores<sup>88</sup>:

-Fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y la dignidad de las personas. Impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en todas las políticas públicas.

- Formular la política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad.

-Impulsar un auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.

-Generar una política social con, de y para los pobres.

-Reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social.

-Proteger a las familias en condición de pobreza.

-Modernizar la política de asistencia social identificándola como un instrumento de equidad e inclusión.

-Fortalecer el desarrollo social con equidad de género.

-Respetar y proteger la diversidad étnica y cultural.

-Propiciar la integralidad de las acciones de política social, integrando una visión de curso de vida.

- Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres.

- Asegurar eficiencia.

---

<sup>88</sup> Ídem.

Es indudable la importancia de esta Secretaría en el funcionamiento diario del país, durante el tiempo de su operación han existido diversos programas orientados a mejorar la calidad de vida de las familias mexicanas, a continuación analizaremos la situación alimentaria en el México del Siglo XX y los programas de ayuda alimentaria que precedieron a la Cruzada y sentaron las bases de los Programas que hoy en día la integran.

### **3.2 Diseño**

Después de 12 años de alternancia en el gobierno de la República, la ola de violencia proveniente del conflicto entre el gobierno y el crimen organizado mantenía a la población a la expectativa de cuál sería la nueva política que caracterizaría a la nueva administración. La respuesta no se hizo esperar, ya que desde inicios de 2013 la población fue informada acerca de la verdadera prioridad del país, en México existía un importante número de mexicanos que padecían hambre, la pobreza generalizada, la reciente crisis económica y la deficiente administración anterior provocaron una situación preocupante en el bienestar de las familias mexicanas, la situación fue presentada en spots publicitarios, espacios en reconocidos programas de opinión y en los discursos gubernamentales referentes al desarrollo social. En este orden de ideas, el 21 de enero de 2013 la Cruzada Nacional Contra el Hambre se tornó en el estandarte que definiría la trayectoria político-administrativa del actual gobierno.

Así pues, la razón de ser de la CNCH es ese espectro de la población mexicana que no ejerce su derecho a una alimentación nutritiva, eficiente y de calidad en el país. El decreto afirma, en un principio, que la prioridad del gobierno federal es garantizar el derecho a la alimentación de toda la población y “que ningún mexicano padezca hambre”. El 16 de julio de 2013 el INEGI publicó en su página electrónica las bases de datos ajustadas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2006, 2008, 2010 y 2012, así como del Módulo de Condiciones Socioeconómicas MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012, de acuerdo con ello en 2012 45.5% (53.3 millones) de la población se encontraba en situación de pobreza, de la

cual se estimó que 23.3 millones de personas experimentaban carencia de alimentación en el país.

### ***3.2.1 La población objetivo de la cruzada:***

Debido a un criterio que hasta ahora no resulta claro, se focalizó la CNCH a la atención de aquellos individuos que viven en pobreza extrema y experimentan carencia de alimentación. Para ello la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) acuñó un término que no estaba previsto por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL): “pobreza extrema de alimentación” a fin de justificar su enfoque en un subconjunto de la población en pobreza, una población que tiene tres condiciones concurrentes y simultáneas: (i) un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, (ii) tres o más carencias sociales y (iii) la carencia por acceso a la alimentación.

Según los indicadores definidos por CONEVAL. En 2012 la población objetivo de la CNCH definida de esta forma ascendía a 7.01 millones de personas a nivel nacional. Por tanto, como se aprecia en el cuadro de abajo, la CNCH sólo se proponía atender a alrededor de una cuarta parte de la población que presenta el problema de carencia alimentaria, cubrir menos del 30% de la población con ingreso insuficiente para adquirir la canasta básica de alimentos. Incluso es sólo el 61% de las 11.5 millones en pobreza extrema, y no se planteó una estrategia de ampliación gradual de la cobertura hacia el resto de esta población.

| <b>Tabla I, Porcentaje, número de personas y carencias promedio de los indicadores de pobreza México, 2010-2012</b>  |            |      |                      |      |                    |      |
|--|------------|------|----------------------|------|--------------------|------|
| Indicadores  | Porcentaje |      | Millones de personas |      | Carencias Promedio |      |
|  | 2010       | 2012 | 2010                 | 2012 | 2010               | 2012 |
| <b>Pobreza</b>   |            |      |                      |      |                    |      |
| población en situación de pobreza  | 46.1       | 45.5 | 52.8                 | 53.3 | 2.6                | 2.4  |
| Población en situación de pobreza moderada   | 34.8       | 35.7 | 39.8                 | 41.8 | 2.2                | 2    |
| población en situación de pobreza extrema  | 11.3       | 9.8  | 13                   | 11.5 | 3.8                | 3.7  |
| Población vulnerable por carencias sociales  | 28.1       | 28.6 | 32.1                 | 33.5 | 1.9                | 1.8  |
| Población vulnerable por ingresos  | 5.9        | 6.2  | 6.7                  | 7.2  | 0                  | 0    |
| Población no pobre y no vulnerable   | 19.9       | 19.8 | 22.8                 | 23.2 | 0                  | 0    |
| Población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación   | 6.9        | 6    | 1.8                  | 7    | 4                  | 3.8  |
| <b>Privación Social</b>  |            |      |                      |      |                    |      |
| Población con al menos una carencia social   | 74.2       | 74.1 | 85                   | 86.9 | 2.3                | 2.2  |
| Población con al menos tres carencias sociales   | 28.2       | 23.9 | 32.4                 | 28.1 | 3.6                | 3.5  |
| <b>Indicadores de carencia social</b>  |            |      |                      |      |                    |      |
| Rezago educativo   | 20.7       | 19.2 | 23.7                 | 22.6 | 3.1                | 2.9  |
| Carencia por acceso a los servicios de salud   | 29.2       | 21.5 | 33.5                 | 25.3 | 3                  | 2.8  |
| Carencia por acceso a la seguridad social  | 60.7       | 61.2 | 69.6                 | 71.8 | 2.5                | 2.3  |
| Carencia por calidad y espacios de la vivienda   | 15.2       | 13.6 | 17.4                 | 15.9 | 3.6                | 3.4  |
| Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda   | 22.9       | 21.1 | 26.3                 | 24.9 | 3.3                | 3.2  |
| Carencia por acceso a la alimentación  | 24.8       | 23.3 | 28.4                 | 27.4 | 3                  | 2.9  |
| <b>Bienestar</b>   |            |      |                      |      |                    |      |
| Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo   | 19.4       | 20   | 22.2                 | 23.5 | 2.9                | 2.5  |
| Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar  | 52         | 51.6 | 59.6                 | 60.6 | 2.3                | 2.1  |
| Fuente: "Tabla Porcentaje, número de personas y carencias promedio de los indicadores de pobreza México, 2010-2012". Recuperado de : Esquema de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre , [en línea] URL: <a href="http://www.CONEVAL.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA_GENERAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_%20F.pdf">http://www.CONEVAL.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA_GENERAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_%20F.pdf</a> |            |      |                      |      |                    |      |

Siguiendo la misma línea conceptual, el Programa Nacional México Sin Hambre, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Abril de 2014, explica: “El Programa corresponde a una estrategia de trabajo coordinado del gobierno federal para atender, desde una perspectiva multidimensional y teniendo como eje la carencia de alimentación, la pobreza extrema de alimentación de poco más de 7 millones de personas”<sup>89</sup>. Este dato se fijó como línea de base para la Cruzada y fue incluido como uno de los dos indicadores de resultados de la Meta “México incluyente” en el Plan Nacional de Desarrollo<sup>90</sup>.

La primera medición del indicador fue generada por la SEDESOL a mediados de 2013, usando la misma fuente de CONEVAL, el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS – ENIGH) correspondiente a 2012. Así se fijó la línea de base para el indicador y la magnitud de la población objetivo para la Cruzada: 7.01 millones de personas.

El 17 de julio de 2015 pasado el INEGI dio a conocer la nueva ENIGH para 2014 y el 23 de julio, con esa fuente, CONEVAL dió a conocer los nuevos datos de pobreza. Arrojando los siguientes resultados:

---

<sup>89</sup> Gobierno de la República. Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014. Introducción, [en línea], URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014) el 2/09/15

<sup>90</sup> Gobierno de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2013, 2018. Indicador VII.2.2 “Inseguridad Alimentaria”. Publicado en el DOF el 20 de mayo de 2013.

| Tabla II Resultados del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares |           |            |           |            |
|---|-----------|------------|-----------|------------|
| Indicadores   | Nacional  |            |           |            |
|   | 2012      |            | 2014      |            |
|   | Personas  | Porcentaje | Personas  | Porcentaje |
| Pobres extremos y carentes por alimentación   | 7,011,966 | 100        | 7,143,941 | 100        |
| Carencia por acceso a la seguridad social   | 6,696,075 | 95.5       | 6,775,576 | 94.8       |
| Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda  | 4,589,733 | 65.5       | 4,848,520 | 67.9       |
| Carencia por calidad y espacios de la vivienda  | 3,374,464 | 48.1       | 3,217,794 | 45         |
| Carencia por acceso a los servicios de salud  | 2,421,890 | 34.5       | 2,228,553 | 31.2       |
| Carencia por rezago educativo   | 2,889,368 | 41.2       | 2,939,513 | 41.2       |

Fuente: "Tabla: resultados de Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 y 2014, Recuperado de: Medición de la pobreza en México, [en línea] URL: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza\\_2014\\_CONEVAL.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza_2014_CONEVAL.pdf)

Se procedió a comparar las cifras contenidas en el portal del INEGI y CONEVAL, y se encontró que entre 2012 y 2014, la “pobreza extrema por alimentación” se incrementó al pasar de 7.01 millones de personas en 2012 a 7.14 en 2014, es decir 130 mil mexicanos más padecen esta situación. Aún con dos años de operación de la cruzada. El objetivo “hambre cero” fijado en el Programa y comprometido en el PND se ha alejado.

CONEVAL dio a conocer a fines de agosto de 2015 el documento “Resultados intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre”. El documento contiene los resultados de un conjunto de estudios diferentes realizados de acuerdo con el Plan de Evaluación acordado con la SEDESOL y publicado desde 2013<sup>91</sup>.

La SEDESOL, menciona una “efectividad” de 52.5% en reducción de la carencia por acceso a la alimentación. Este dato proviene del estudio sobre un “panel de hogares” tomados como muestra de los 400 municipios donde arrancó la Cruzada en 2013. El estudio compara la situación “antes” y “después” de la Cruzada, sin tener grupo de comparación. Es decir, no existe un grupo de comparación de familias que no estén dentro del marco de la cruzada, en este sentido, tanto

<sup>91</sup> Esquema de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre , [en línea] URL: [http://www.CONEVAL.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA\\_GENE\\_RAL\\_DE\\_EVALUACION\\_DE\\_LA\\_CNCH\\_%20F.pdf](http://www.CONEVAL.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA_GENE_RAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_%20F.pdf) consultado el 20/11/2015

CONEVAL, como la Auditoría Superior de la Federación han señalado las dificultades de distinguir a los beneficiarios de la cruzada de los que correspondían a programas anteriores e incluso de las familias que no reciben un apoyo en lo absoluto, debido a la multiplicidad de los factores que influyen en el problema de la pobreza, no se puede aseverar la efectividad en este panel de familias.

El CONEVAL resalta la dificultad de una efectiva medición de impacto señalando que:

La definición del tratamiento para evaluar el impacto de la Cruzada en el corto plazo presenta dos retos principalmente. Primero, la Cruzada es una estrategia de coordinación para priorizar la atención en la población objetivo en los municipios seleccionados a partir de la aplicación coordinada de diversos programas sociales. Dicha definición de “tratamiento” es bastante amplia y por ende no permite identificar exactamente a la población beneficiaria de programas derivados del esfuerzo exclusivo de la Cruzada. Y segundo, el MCS-ENIGH 2014 no contiene información sobre todos los programas y acciones que integran la Cruzada, además de que no es posible identificar directamente a la población beneficiaria de dichos programas en el marco de dicha estrategia. Por ejemplo, los beneficiarios de dichos programas bien pueden serlo desde antes de la Cruzada<sup>92</sup>.

CONEVAL, reconoce que es sumamente difícil localizar a los beneficiarios de la cruzada a pesar de contar con la información proporcionada por la SEDESOL, a través de su herramienta Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE), el cual fue implementado en julio de 2015. Esta herramienta concentra la información recopilada por el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS), dicho cuestionario considera como uno de los criterios para ser beneficiario de la Cruzada, el ser parte de algún programa social incluido dentro de la Cruzada, sin considerar

---

<sup>92</sup> Efectos estimados de la Cruzada de acuerdo con la etapa de implementación, p. 59 en: CONEVAL. Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre. [en línea], URL: [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL\\_%20Resultados%20intermedios\\_CNCH.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20intermedios_CNCH.pdf), consultado el 22/11/2015.

la antigüedad de los miembros, lo cual bien podría incrementar las cifras notablemente, lo que en efecto ocurre como veremos más adelante.

En su mensaje con motivo del 3er Informe, el presidente reconoció el crecimiento de la pobreza según los datos de CONEVAL, pero también buscó presentar como un logro de las acciones del gobierno, la reducción de 100 mil personas en pobreza extrema. Dijo: “Durante esta administración, se han fortalecido y transformado los programas sociales (...). Gracias a acciones como éstas, la Medición de la Pobreza en México en 2014 del CONEVAL, reportó que 100 mil mexicanos superaron la pobreza extrema”. Lo cual es correcto, sin embargo, la población objetivo de la cruzada ha aumentado, de acuerdo con CONEVAL “la población en pobreza extrema disminuyó de 11.5 a 11.4 millones de personas entre 2012 y 2014 a nivel nacional, mientras que la población con carencia por acceso a la alimentación aumentó de 27.4 a 28.0 millones”<sup>93</sup>. Esto ya fue mencionado por CONEVAL en su boletín de prensa y en las conclusiones del documento citado: “En cuanto al estudio exploratorio del impacto de la Cruzada, se observa un efecto significativo de dos puntos porcentuales en la reducción de la pobreza extrema. Sin embargo, no se observa efecto en el indicador de carencia por acceso a la alimentación.”<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Efectos estimados de la Cruzada de acuerdo con la etapa de implementación, p. 60 en: CONEVAL. Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre. [en línea], URL: [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL\\_%20Resultados%20intermedios\\_CN\\_CH.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20intermedios_CN_CH.pdf), consultado el 22/11/2015.

<sup>94</sup> CONEVAL. Resultados intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre. p. 67



### **3.2.2 El concepto de Hambre en la Cruzada:**

En el primer capítulo del presente trabajo mencionamos que la FAO entiende el hambre como “una sensación incómoda o dolorosa causada por no ingerir en un determinado momento suficiente energía a través de los alimentos[...] todos los que padecen de hambre sufren de inseguridad alimentaria, pero no todos los afectados por la inseguridad alimentaria sufren de hambre, pues existen otras causas de inseguridad alimentaria, incluidas la ingesta insuficiente de micronutrientes”.

De acuerdo con el sitio oficial de la Cruzada, también se tomaron en cuenta estas definiciones al momento de diseñar la estrategia el señalar: “la FAO comúnmente utiliza hambre como sinónimo de desnutrición crónica, aunque también se refiere al hambre como privación de alimentos, o a la sensación incómoda o dolorosa causada por no ingerir en un determinado momento suficiente energía a través de los alimentos”<sup>95</sup>. La FAO identifica al concepto del hambre como un término coloquial que describe a la desnutrición crónica, los expertos en nutrición llaman a este padecimiento desnutrición energético-proteínica, el cual en efecto está relacionado con factores ambientales, genéticos, neuroendocrinos e incluso por el momento biológico en el que se encuentra un individuo.

De acuerdo con el libro Nutriología Médica, la desnutrición “Es un estado patológico, inespecífico, sistémico y potencialmente reversible, que se origina como resultado de la deficiente incorporación de los nutrimentos a las células del organismo, y se presenta con diversos grados de intensidad y variadas manifestaciones clínicas de acuerdo con factores ecológicos. La incorporación deficiente de nutrimentos se debe a la falta de ingestión, al aumento de los requerimientos al gasto excesivo de energía, o a la combinación de los 3 factores. Esta situación provoca una pérdida de las reservas del organismo, incrementa la susceptibilidad a las infecciones, e instala el ciclo desnutrición-infección-desnutrición. La desnutrición energético-proteínica es causa de morbilidad y mortalidad en los menores de 5 años. Las formas leve y moderada son las que más

---

<sup>95</sup> Definición del Hambre en la CNCH, <http://sinhambre.gob.mx/definicion-de-hambre-en-la-cnch/>

prevalecen en México y deben ser prevenidas, detectadas y tratadas de forma oportuna”<sup>96</sup>.

Los signos y síntomas de la desnutrición se pueden agrupar en 3 categorías:

1. Los signos universales: disolución, disfunción y atrofia, se manifiestan como una disminución de los incrementos normales de crecimiento y desarrollo, son universales porque siempre están presentes en la desnutrición, sin importar su etiología (Origen y causa de las enfermedades), intensidad o variedad clínica.
2. Los signos circunstanciales: Son una expresión exagerada de los signos universales como el edema (hinchazón causada por la acumulación de líquido en los tejidos del cuerpo), la caída del cabello, las petequias (pequeños derrames vasculares cutáneos de color rojo), la hipotermia, la insuficiencia cardíaca, la hepatomegalia (aumento en el tamaño del hígado), entre otros.
3. Los signos agregados: Diarrea, la anemia o la anorexia<sup>97</sup>.

La desnutrición afecta la función metabólica, hormonal, órganos como el hígado, el corazón, los pulmones y la función renal. Por lo cual es muy importante detectar los síntomas y atenderlos lo antes posible, ya que en cierto punto las consecuencias podrían ser fatales.

Los nutriólogos realizan una evaluación clínica básica a los pacientes, en orden de conocer el estado de nutrición y detectar un posible caso de desnutrición. Esta evaluación comprende los siguientes indicadores: temperatura corporal, frecuencias cardíaca y respiratoria, pulso, tensión arterial. Si las condiciones lo permiten, se realiza un examen más exhaustivo de radiografías de tórax y huesos, biometría hemática, química sanguínea, proteínas totales, albúmina, electrolitos, análisis general de orina, entre otros que el médico considere necesarios.

---

<sup>96</sup> Casanueva Esther, *Nutriología Médica, tercera edición*, México, Fundación Mexicana para la Salud y Editorial Médica Panamericana, 2008, 264p.

<sup>97</sup> *Ibíd*, p. 268

Debido a que los signos universales están presentes en todas las etapas y variedades de la desnutrición, la evaluación antropométrica es la herramienta primaria y la más importante al momento de detectar la desnutrición. “La antropometría es la medición de las dimensiones físicas del cuerpo humano en diferentes edades y su comparación con estándares de referencia; a partir de ello, el clínico puede determinar las anomalías en el crecimiento y desarrollo como resultado de deficiencias”<sup>98</sup>.

Esto permite establecer la cronicidad del problema, así como su pronóstico. Las combinaciones posibles son<sup>99</sup>:

- Normal: cuando no existe baja estatura ni bajo peso (peso para la estatura normal y estatura para la edad normal).
- Desnutrición presente o aguda: cuando existe peso bajo, pero sin baja estatura (peso para la estatura bajo y estatura para la edad normal).
- Desnutrición crónica-armónica: cuando se presenta baja estatura, pero sin bajo peso (estatura para la edad baja y peso para la estatura normal).
- Desnutrición crónica-agudizada: cuando existe bajo peso y baja estatura (peso para la estatura bajo ~estatura para la edad baja).

La evaluación antropométrica es una herramienta económica, accesible y sencilla que permite identificar los posibles casos de desnutrición. Los expertos recalcan que, para lograr el éxito, el tratamiento del paciente con desnutrición tiene que ser integral. Es decir, no sólo deben resolverse los problemas médicos y nutricios; es indispensable que el paciente reciba estimulación emocional y física, y la familia obtenga orientación alimentaria y, en muchos de los casos, ayuda económica y empleo. No obstante, estos elementos clínicos tan importantes; la Cruzada Nacional contra el Hambre dotó de un significado diferente a la palabra clave en el diseño de la estrategia.

---

<sup>98</sup> Ibíd. p. 276.

<sup>99</sup> Ibíd. p. 277.

De esta forma “para la Cruzada, **el hambre se define como la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentaria.**”<sup>100</sup> Lo que implica que para efectos prácticos SEDESOL decidió tomar el concepto de inseguridad alimentaria en su dimensión del acceso económico y físico a los alimentos. Lo cual desde luego es incorrecto, porque se complejiza la identificación de la población objetivo.

El hambre es un concepto que no le corresponde a los científicos sociales definir, sino a los expertos en nutrición. Si la Cruzada toma este concepto tan estudiado en la FAO, quien correctamente la identifica como desnutrición, debe entonces sujetarse a todo lo que ello implica. Esto es, la inseguridad alimentaria no necesariamente provoca el hambre (de acuerdo con la FAO), entendida a su vez como desnutrición crónica. En el supuesto de que el hambre se presente, los niveles de desnutrición deben ser un factor relevante tanto en el diseño como en la evaluación del impacto de la estrategia. Todo lo cual significa que no necesariamente mejorar las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios de la cruzada implique una reducción en los niveles de desnutrición de la población, ya que podrían no estar en inseguridad alimentaria y aun así padecer hambre, esto siguiendo la línea lógica de los argumentos expuestos por SEDESOL.

Basados en la definición de hambre, se puede afirmar que la Cruzada pretende minimizar sólo algunas dimensiones de la inseguridad alimentaria ya que falta un mejor diseño que permita la sostenibilidad a través del tiempo, lo cual sólo se logra con proyectos productivos; mejorar la disponibilidad, lo cual sólo será posible en cuanto México alcance la suficiencia alimentaria que permita una mejor distribución de los productos (saludables) a precios razonables y mejores líneas de comunicación que permitan enseñar a la población a hacer un mejor uso de los alimentos, lo cual no será posible si únicamente se otorgan transferencias monetarias no condicionadas. Busca minimizar la inseguridad alimentaria, tomando como elemento causal a la pobreza, pero carece de un diseño que permita abatir de manera efectiva el hambre, cuyo referente más claro es la desnutrición.

---

<sup>100</sup> Ídem

Esto también es señalado por la ASF, al afirmar que: “El diseño de la CNCH se orientó hacia una política de combate a las carencias sociales que conforman el concepto de pobreza y no únicamente como una política para erradicar el hambre”<sup>101</sup>.

### **3.2.3 Los objetivos de la cruzada**

Es un hecho imposible para cualquier nación plantearse un objetivo como cero hambre, en especial para México, el decreto de la Cruzada no define qué se entenderá por hambre, por pobreza multidimensional extrema, ni por acceso a la alimentación. Esto debido a que el decreto por el cuál fue emitida no cuenta con un glosario de términos.

En el artículo segundo del Decreto del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SNCH) se definió que la CNCH tiene cinco objetivos<sup>102</sup>:

- 1) Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.
- 2) Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
- 3) Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
- 4) Minimizar las pérdidas post cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
- 5) Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Op. Cit, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013,

<sup>102</sup> DECRETO por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, 21/01/2013/ [en línea], URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013), Fecha de consulta: 2015-2016.

<sup>103</sup> En 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una serie de modificaciones que agregaron este objetivo. Y también incluía a la desnutrición infantil crónica en el objetivo 2. En este punto conviene resaltar las fuertes críticas que recibió la cruzada por parte de la comunidad académica y el propio CONEVAL, al no incluir desde un inicio a la desnutrición crónica, que por un lado está más relacionada al concepto de hambre y por otro es de mayor incidencia en el país que la desnutrición aguda.

6) Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Como puede observarse, los 5 primeros objetivos tienen una relación directa con la alimentación y la nutrición. La claridad y relación entre los conceptos es de suma importancia al momento de definir políticas públicas para el desarrollo social. En el primer capítulo de este trabajo se menciona la relevancia de la suficiencia alimentaria en el desarrollo de la cruzada, y en general en cualquier programa que pretenda abatir el hambre. La FAO nos dice que para que exista la suficiencia alimentaria deben existir 4 dimensiones:

1. Disponibilidad de alimento
2. Acceso económico y físico a los alimentos: 3.Utilización de los alimentos:
- 4.Estabilidad a través del tiempo

Un estudio realizado por el Programa Universitario de Estudios del desarrollo (PUED) de la UNAM, ha determinado que estas dimensiones se corresponden con los objetivos de la cruzada de la siguiente forma: Los objetivos 1, 3 y 4 engloban las dimensiones de suficiencia alimentaria referentes a la disponibilidad y el acceso a los alimentos, los objetivos 1 y 2 por su parte buscan satisfacer la dimensión concerniente a la utilización de los alimentos<sup>104</sup>.

Por otro lado, el objetivo 5 sólo fue agregado hasta un año después de puesta en marcha la cruzada, lo que supone una grave falla en el diseño, pues implica la estabilidad a través del tiempo, la cual por una parte puede asegurarse mediante un empleo estable o mediante la modificación de los niveles de salario en el país, o bien incluso interviniendo para evitar la fluctuación en los precios de la canasta básica con el fin de asegurar que las familias puedan adquirir alimentos de manera sostenida.

---

<sup>104</sup> PUED-UNAM, Cruzada Nacional Contra el Hambre, Análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria, 09/05/2014 [en línea], URL: <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/010.pdf> , Fecha de consulta: 12/09/2015.

### 3.2.4 La matriz de marco lógico y las inconsistencias en el diseño:

Por su parte, la Matriz de Marco Lógico de la cruzada nos refiere los componentes más importantes y las actividades orientadas a la consecución de los objetivos planteados con anterioridad:

| Tabla III: Matriz de Marco Lógico de la Cruzada                 |   |   |
|---|---|---|
|   | Componentes   | Actividades   |
| EJES TRANSVERSALES<br><br>PARTICIPACIÓN CIUDADANA<br><br>GÉNERO | SUSTENTABILIDAD<br><br>C1: Población objetivo mejora sus ingresos para mayor acceso a la canasta básica alimentaria   | a) Transferencias monetarias<br>b) Apoyo a la producción no agrícola y generación de ingreso<br>c) Apoyo al aumento y mejoramiento de la producción agropecuaria para la generación del ingreso   |
|   | C2: Población objetivo tiene acceso a alimentos nutritivos  | a) Acceso, disponibilidad y variedad de alimentos nutritivos<br>b) Producción de alimentos para el autoconsumo de alimentos   |
|   | C3: Población objetivo disminuye su carencia de servicios de salud  | a) Atención médica especializada para prevenir mortalidad materna e infantil<br>b) Atención y orientación sobre nutrición adecuada<br>c) Acceso a los servicios integrales de salud<br>d) Acceso al Seguro Popular  |
|   | C4: Población objetivo disminuye su carencia de seguridad social  | a) Programa de pensión a la población de 65 años y más (no contributiva)<br>b) Formalización del empleo   |
|   | C5: El gobierno Federal y Estatal, actores locales de desarrollo y autoridades municipales contribuyen a la cobertura de los servicios básicos de vivienda acordes a las necesidades de la población y el entorno | a) Incremento de la cobertura de agua entubada en viviendas<br>b) Incremento de la cobertura de drenaje y saneamiento<br>c) Incremento de la cobertura del servicio de energía eléctrica en viviendas<br>d) Construcción de sistemas de captación de agua<br>e) Regularización de la tenencia de la tierra<br>f) Construcción de baños secos, biodigestores y letrinas ecológicas en viviendas.                                       |
|   | C6: El gobierno Federal y Estatal, actores locales de desarrollo y autoridades municipales contribuyen en la mejora de la calidad y espacios de las viviendas   | a) Construcción de pisos firmes en viviendas<br>b) Construcción de cuartos adicionales en viviendas<br>c) Construcción de muros firmes<br>d) Construcción de techos firmes  |
|   | C7: Población objetivo disminuye su carencia por rezago educativo.  | a) Mantenimiento de la asistencia a un centro de educación formal (población 3-5 años)<br>b) Terminación de la secundaria completa (población 16-20 años nacidos a partir de 1982)<br>c) Acceso efectivo a la educación (incorporación a centros de educación formal, población 3-5 años)<br>d) Atención a adultos con rezago educativo (terminación de la primaria para la población que tiene 21 años y más, nacidos antes de 1982) |

Fuente: Matriz de Marco Lógico: Elaboración de CONEVAL, Recuperado de: Todo sobre la Cruzada, [En línea] URL: <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/TodosobreLaCruzada>

La Matriz de Marco Lógico es producto de un enfoque metodológico utilizado para la gestión y desarrollo de proyectos, denominado Enfoque de Marco Lógico<sup>105</sup>, el cual sigue una lógica de: causa-efecto o medios fines para relacionar los elementos de un proyecto. Está estrechamente relacionado a la racionalidad instrumental, la cual exploramos en el capítulo 1, en esta clase de procesos lógicos es indispensable tener claro el objetivo que se pretende alcanzar y con base en ello, determinar las alternativas de acción posibles y los medios necesarios en orden de alcanzar el objetivo previsto. La irracionalidad en este proceso se presenta cuando los medios y los cursos de acción no son coherentes con el objetivo final.

El Enfoque de Marco Lógico facilita las siguientes acciones durante la gestión del ciclo de los proyectos:

- **Identificación y priorización**, sobre la base del análisis de los problemas y sus alternativas de solución.
- **Formulación y evaluación ex-ante**, mediante la especificación y estimación cuantitativa de los beneficios y costos involucrados en un proyecto.
- **Planificación operativa**, especificando de modo preciso las actividades y los recursos necesarios para la ejecución del proyecto.
- **Monitoreo y evaluación**, sobre un conjunto de indicadores de desempeño.
- **Evaluación ex-post y análisis del impacto social del proyecto**, a fin de determinar su contribución al desarrollo.

Para la elaboración de un proyecto a partir del Enfoque de Marco Lógico, es necesario primero realizar una definición adecuada del problema que se pretende erradicar. Para ello es indispensable:

1. Plantear únicamente los problemas más importantes del contexto bajo análisis.
2. Elegir el problema central, con base en los criterios de magnitud y gravedad, así como la autopercepción de los propios beneficiarios.

---

<sup>105</sup> Toda la información referente al Enfoque de Marco Lógico fue consultado en un documento de trabajo en PDF elaborado por el doctor Cuauhtémoc Paz Cuevas, y facilitado al redactor del presente trabajo.

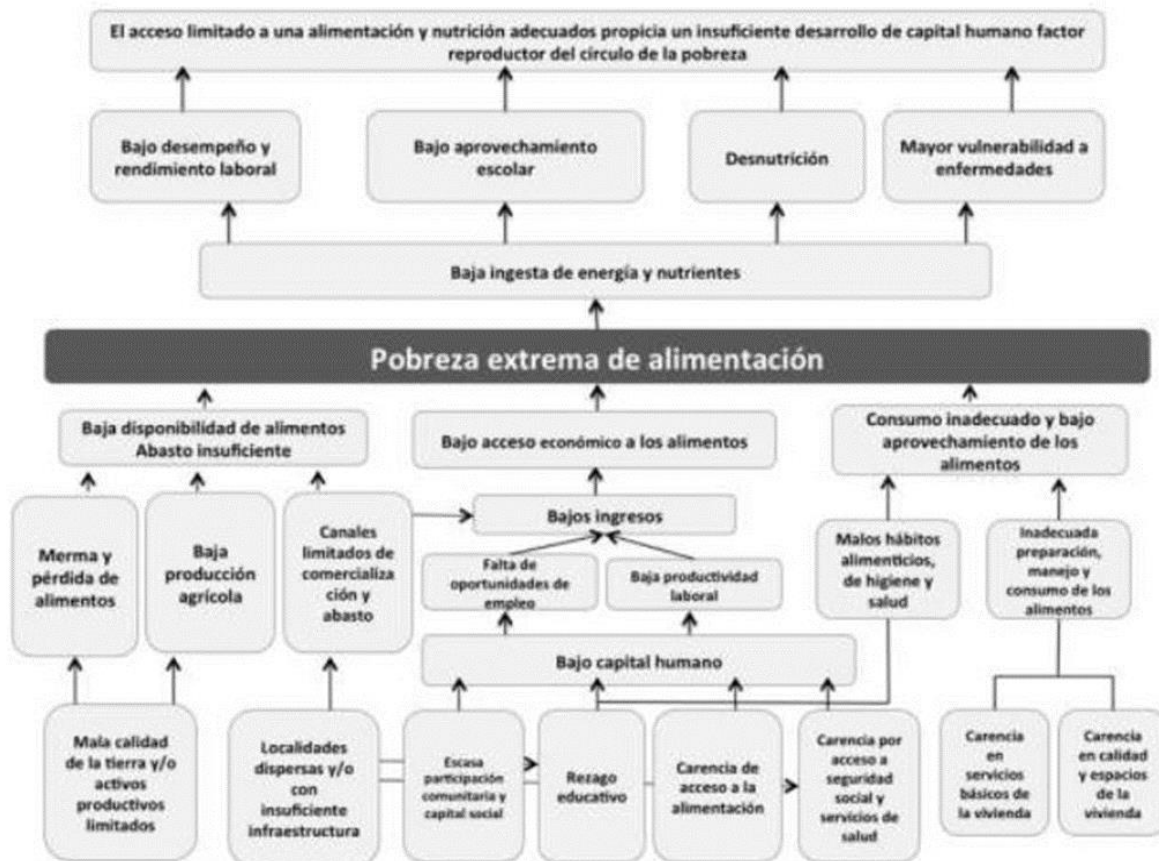


3. El problema central es un hecho o situación reales, y no un documento.
4. El problema central no es la ausencia de una solución.
5. El problema central es verdadero: existe evidencia empírica y su importancia puede ser demostrada estadísticamente.

Para determinar los objetivos del proyecto, es necesario determinar las causas del problema principal y, en consecuencia, determinar las alternativas de solución. Para ello en Enfoque de Marco Lógico se sirve de una herramienta denominada árbol de problemas. El cuál es la representación gráfica de los efectos identificados como causas y consecuencias del problema. En el nodo central del árbol de problemas se coloca el problema principal. Hacia arriba enumeramos las consecuencias directas del problema, hacia arriba los efectos inmediatos de esas consecuencias directas y así sucesivamente hacia arriba todas las posibles consecuencias derivadas del problema principal. A partir del problema principal, hacia abajo, se enumeran las causas de dicho problema, y a su vez, las causas de las causas. Siguiendo este orden de ideas, el árbol de problemas de la Cruzada Contra el Hambre tiene la siguiente estructura<sup>106</sup>:

---

<sup>106</sup> Elementos técnicos de diseño, planeación e instrumentación del Programa Nacional México Sin Hambre, [en línea], URL: [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Programa\\_Nacional\\_Meexico\\_Sin\\_Hambre\\_Elementos\\_Metodologicos.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Programa_Nacional_Meexico_Sin_Hambre_Elementos_Metodologicos.pdf) Fecha de Consulta: 27/06/2017



Resulta interesante que el problema principal es la pobreza extrema de alimentación, el cual, como ya mencionamos anteriormente, es un término complejo y engañoso acuñado por SEDESOL; sin embargo, este problema “principal”, deviene en otro que es la baja ingesta de energía y nutrientes, características que definen a la desnutrición. Por lo cual, colocar desnutrición nuevamente en la parte superior del árbol de problemas, resulta redundante. El resto de las consecuencias de dicho problema son acertadas. Sin embargo, de acuerdo con la parte superior del árbol de problemas, el problema principal es la desnutrición, y no la pobreza extrema.

En la parte inferior encontramos las causalidades, las cuales parecen acertadas hasta el segundo nivel, de arriba hacia abajo, el último enumera las condiciones predominantes en la definición de la pobreza extrema; sin embargo, como explicaremos a lo largo del presente trabajo, dichas condiciones, aunque suficientes, no son factores que por sí mismos garanticen la existencia del problema

de la desnutrición pues, como vimos en secciones anteriores, la desnutrición puede estar presente incluso entre personas con acceso a una calidad de vida aceptable. Después de elaborar un árbol de problemas, el enfoque de Marco Lógico, dicta que a partir de dicho árbol se elabore un árbol de objetivos; el cual tiene una estructura similar al árbol de problemas, sólo que en el nodo principal tenemos al objetivo principal, el cual supone la solución al problema principal, a partir de dicho nodo, hacia arriba se desglosan las consecuencias de dicho objetivo, y hacia abajo los objetivos y medios que permitirán alcanzar el objetivo principal, basándonos nuevamente en el árbol de problemas. El árbol de objetivos de la Cruzada no existe en los documentos de planeación e instrumentación de la Cruzada.

Los objetivos identificados en el árbol de problemas nos permitirán elaborar la Matriz de Marco Lógico, la cual nos permitirá clasificar los objetivos siguiendo un orden jerárquico, en: fin, propósito, productos y actividades.

El Fin es el objetivo nacional o sectorial de desarrollo al cual el proyecto pretende contribuir. El Propósito es el objetivo concreto del proyecto, por lo general el título del proyecto es la versión resumida de su propósito. En el caso de la Cruzada, ninguno de los dos está correctamente señalado. Menciona los 5 objetivos a través de los componentes que integran la Matriz señalada al inicio de este subcapítulo, pero la ambigüedad en la definición de un fin y un propósito concretos debe resaltarse.

En la elaboración de la Matriz, en la primer columna se ubican el fin y propósito; también se deben definir los Resultados, Productos o Componentes son los bienes y servicios que el proyecto prevé producir a fin de lograr el propósito. Luego de que se han establecido los componentes del proyecto, se inicia el proceso de determinación de las Actividades que producirán los “outputs” del proyecto. Las actividades se agrupan en bloques por componente.

Posteriormente, en la segunda columna se debe definir a los indicadores, los cuales establecen las condiciones que determinarían el logro de los objetivos. Los indicadores son características observables de los objetivos (descriptores); y son objetivamente verificables por medios externos. En la siguiente columna se describen los medios de verificación, los cuales describen las fuentes de

información necesarias para la recopilación de los datos que permiten el cálculo de los indicadores. Esta columna del marco lógico constituye la base del sistema de monitoreo del proyecto. La última columna es la de los supuestos, los cuales son enunciados sobre la incertidumbre que existe en cada uno de los niveles de la jerarquía de objetivos. Representan condiciones que deben existir para que el proyecto tenga éxito, pero que no están bajo el control directo de la institución ejecutora. La información se distribuye en la matriz de la siguiente manera:

### **MATRIZ DEL MARCO LÓGICO**

| OBJETIVOS   | INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE      | MEDIOS DE VERIFICACIÓN | SUPUESTOS |
|-------------|---|------------------------|-----------|
| FIN         | Indicadores de Impacto                      |                        |           |
| PROPÓSITO   | Indicadores de Propósito                    |                        |           |
| COMPONENTE  | Indicadores de Producto                     |                        |           |
| ACTIVIDADES | Indicadores de proceso y de Insumo (Costos) |                        |           |

Es evidente que la matriz de marco lógico no guarda una semejanza visual con el modelo elaborado por SEDESOL para la Cruzada, omite los indicadores debido a que se toman aquellos correspondientes a los programas que engloba. Tampoco considera supuestos y en general, sólo refiere componentes y actividades.

La matriz de marco lógico ha sido analizada también por el PUED-UNAM, en su estudio concluyó que en efecto los componentes si se corresponden con los objetivos planteados en el decreto de la Cruzada, con excepción del cuarto objetivo (minimizar las pérdidas pos-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización), siendo este de suma importancia para satisfacer la demanda alimentaria no sólo de la población objetivo; sino también de la población general del país. Falta también el componente que se alinee con el objetivo de promover la participación comunitaria.

En lo que respecta a las acciones emprendidas, podría considerarse (como de hecho lo hace PUED-UNAM), que se encuentran bien definidas y en armonía con los objetivos de la cruzada. Esto es cierto por cuanto contemplan los múltiples

factores que inciden en la condición de pobreza, que a su vez determina la suficiencia alimentaria, sin embargo se comete un terrible error en el aspecto administrativo y de evaluación de programas; la ambigüedad en la matriz de marco lógico contempla acciones que ya se incluyen en programas preexistentes, lo que no sólo facilita la duplicidad de funciones, sino que dificulta la distinción de la población objetivo de la cruzada y a los beneficiarios de otros programas federales e incluso estatales y municipales. Con este respecto la UNAM señala que: “es posible identificar ciertas duplicidades entre los programas existentes que evidencian retos de articulación y coordinación. Tal es el caso, por ejemplo, de 10 programas enfocados a apoyar el desarrollo de proyectos productivos y cuya población objetivo puede traslaparse en algunos casos”<sup>107</sup>.

La duplicidad de funciones también fue percibida por la Auditoría Superior de la Federación quien mediante su Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013<sup>108</sup>, resaltó que

“no es posible identificar la coordinación y vinculación de los programas que participan en la CNCH en la atención de las carencias sociales de los beneficiarios, ya que se carece de información sobre las carencias sociales que presenta cada beneficiario”<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> Ídem.

<sup>108</sup> Se refiere al informe 2013 debido a que la información referente a 2014 aún no está disponible con motivo de que la información y documentación relacionada con las observaciones y acciones que se emiten con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública y su seguimiento, será reservada hasta en tanto no se consideren concluidas dichas observaciones y acciones, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13, fracción V, 14, fracciones V y VI y 18, fracciones I y II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y los criterios Decimosexto y Decimoséptimo, del Acuerdo por el que se establecen los criterios del Comité de Transparencia y Acceso a la Información sobre la Clasificación y Desclasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Febrero de 2014. Sin embargo, si es posible conocer parte del contenido de este informe mediante las respuestas que emitió SEDESOL a este órgano fiscalizador.

<sup>109</sup> Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, [en línea], URL: [www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada contra el Hambre/DIAGNOSTICO\\_DISEÑO\\_CNCH\\_OCTUBRE\\_2013.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/DIAGNOSTICO_DISEÑO_CNCH_OCTUBRE_2013.pdf), Fecha de consulta: 4/07/2016

Esto implica que la matriz no tiene una caracterización que la distinga de otros programas, a menos que la lista de beneficiarios fuera sumamente específica en cuanto a qué carencias sociales padecen y mediante indicadores sumamente exactos definiera que las acciones emprendidas fueron dentro del marco de la cruzada y no por obra de otros programas y o incluso por iniciativa del gobierno local.

Respecto a la coordinación que pretende realizar la Cruzada, el decreto establece que se coordinarían 70 programas sociales federales, involucrando a 16 dependencias y 3 entidades, las cuales conforman la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la CNCH. En opinión de la Auditoría Superior de la Federación:

la participación institucional no es clara, ya que sólo los objetivos de tres dependencias: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); Secretaría de Salud (SS), y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); y de dos entidades: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), guardan relación directa con los objetivos de la CNCH; para las otras dependencias y entidades incluidas en la estrategia, la relación entre sus objetivos no es clara<sup>110</sup>.

El número de programas también es engañoso, ya que, Si bien el Decreto enlista 70 programas federales, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa de Empleo Temporal fueron citados en tres ocasiones por lo que, sin contabilizar las repeticiones, resulta un universo total de 66 programas.

En 2013, de los 70 programas que participaron en la CNCH, 4 se dirigieron a atender directamente el problema de acceso a la alimentación: el PASL (Programa de Abasto Social de Leche) que atendió los 405 municipios objetivo de la CNCH, en los que benefició a 3,882.2 miles de personas; no obstante, el 64.1% (2,490.2 miles de beneficiarios) ya

---

<sup>110</sup> Ídem.

estaba incorporado en el programa antes de 2013; además, de acuerdo con LICONSA, las familias consideradas como población objetivo de la CNCH no cuentan con los recursos necesarios para retirar la dotación de leche asignada; el PDHO (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades), que tuvo presencia en los 405 municipios objetivo de la CNCH, y benefició a 2,651.7 miles de familias, de las cuales el 90.9% (2,411.4 miles de familias) ya era atendido previo a la instrumentación de la CNCH; el PAL (Programa de Apoyo Alimentario), que tuvo presencia en los 405 municipios objetivo de la CNCH, y atendió a 559.5 miles de familias, de las cuales el 38.3% (214.4 miles de familias) ya era atendido previo a la operación de la estrategia, y el PAR (Programa de Abasto Rural), que operó en el 96.8% (392 municipios) de los 405 municipios objetivo y apertura tiendas en 2,763 localidades; sin embargo, únicamente las familias con recursos económicos suficientes pueden acceder a los productos básicos que ofrece el programa<sup>111</sup>.

Resulta entonces que el número de personas que beneficia la cruzada es engañoso. Surge de añadir otros miles de personas que son beneficiarias de programas sociales, previamente existentes, y que han sido incluidos en la Cruzada, en el resto del país donde aún no ha llegado la Cruzada. De acuerdo con la ASF, se identificó que existieron programas incluidos en la CNCH que reportaron en 2013 haber atendido a un número superior de personas respecto de la población objetivo de la estrategia, por lo que no se puede asegurar que los recursos reportados se destinaron exclusivamente a la población en situación de pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación.

Por lo que corresponde al ejercicio de los recursos de 2013, para ninguno de los 70 programas presupuestarios que participaron en la CNCH se precisó en el PEF los recursos por ejercer en dicha estrategia, ni se reportó en la Cuenta Pública el ejercicio de los recursos.

Los acuerdos de coordinación con entidades y federativas y entre las instituciones que integran la cruzada fueron, a juicio de la ASF, un importante esfuerzo que no llegó a concretar resultados positivos, debido a que la población objetivo no puede

---

<sup>111</sup> Ídem

ser correctamente identificada debido a la complejidad de las características que los definen. “Se realizaron modificaciones a las reglas de operación de 25 programas para la simplificación y reorientación de los programas, no se definieron indicadores sobre las familias focalizadas de la CNCH; no se revisaron los montos de inversión requeridos por los programas, y no es posible verificar la complementariedad y sinergia de los programas”<sup>112</sup>.

### **3.2.5 La selección de los municipios:**

“A nivel geográfico, la Cruzada está presente, como estrategia de coordinación institucional de dependencias, órdenes y programas de gobierno, en 1,012 municipios del país. Esto es el 41% del total de los 2,457 que hay en el país”<sup>113</sup>.

En una primera instancia “se determinó que la CNCH operara en 400 municipios distribuidos en las 32 entidades federativas de México, mismos que aparecieron enlistados en el decreto”<sup>114</sup>. Estos municipios concentran el 48.3% de la población objetivo de la CNCH y la intención es que la cobertura se expanda gradualmente hasta alcanzar al 100% al concluir este sexenio.

De acuerdo con SEDESOL, el criterio de selección fue el siguiente:

#### I. Ordenamiento y selección

- Se ordenan los municipios de mayor a menor porcentaje de población en pobreza extrema. Se seleccionan los 167 municipios con mayor incidencia.
- Se ordenan los municipios de mayor a menor número de personas en pobreza extrema. Se seleccionan los 184 con mayor número de personas.

Para la serie de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación:

---

<sup>112</sup> Ídem.

<sup>113</sup> Con dos años de Cruzada, más mexicanos con hambre, [En línea], URL: <http://www.cohesionsocial.mx/con-dos-anos-de-cruzada-mas-mexicanos-con-hambre>, fecha de consulta: julio 2016.

<sup>114</sup> Cruzada Nacional Contra el Hambre: análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria, [En línea] URL: <http://www.pued.unam.mx/export/sites/defat/archivos/documentos-trabajo/010.pdf>



- Se ordenan los municipios de mayor a menor porcentaje de población en pobreza extrema y que presenta carencia por acceso a la alimentación. Se seleccionan los 140 municipios con mayor incidencia.
- Se ordenan los municipios de mayor a menor número de población en pobreza extrema y que presenta carencia por acceso a la alimentación. Se seleccionan los 150 municipios con mayor número de personas.

## II. Formación de base.

- Se procede a pegar en una misma serie los municipios seleccionados. En total se obtiene una base de 641 observaciones.
- Se identifican duplicidades y se eliminan 260 observaciones que se repetían.
- A partir de dicho proceso se identifican 381 municipios, repartidos en 28 estados de la república satisfacen al menos uno de los cuatro criterios utilizados.

## III. Inclusión de municipios restantes.

Con objeto de aumentar la representatividad de la primera etapa, se incluyeron seis municipios cuyos estados; Baja California Sur, Morelos, Tlaxcala y Colima; que no estaban comprendidos en la primera sección<sup>115</sup>.

La selección de los municipios generó gran controversia, principalmente entre los partidos políticos de oposición al PRI, quienes argumentaron una estrategia diseñada con el fin de atraer votos en las elecciones celebradas en 2013. La crítica fue tal que el día 6 de marzo de 2013 la cámara de diputados llamó a comparecer a la titular de la SEDESOL, Rosario Robles Berlanga<sup>116</sup>. El resultado determinó que 1432 municipios tendrían elecciones ese año, de los cuales 213 pertenecen a la Cruzada contra el Hambre, y de ellos 113 se rigen por usos y costumbres, lo que

---

<sup>115</sup> Procedimiento de Selección de los 400 municipios prioritarios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, [En línea], URL:

[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/4\\_NOTA\\_TECNICA\\_DEL\\_PROCEDIMIENTO\\_DE\\_SELECCION\\_DE\\_LOS\\_400\\_MUNICIPIOS\\_PRIORITARIOS\\_DE\\_LA\\_CNCH.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/4_NOTA_TECNICA_DEL_PROCEDIMIENTO_DE_SELECCION_DE_LOS_400_MUNICIPIOS_PRIORITARIOS_DE_LA_CNCH.pdf), Fecha de consulta: 20/08/2016

<sup>116</sup> Rosario Robles - Cruzada Contra El Hambre Uso Electoral De Peña Nieto COMPARECENCIA, [en línea], URL: <https://www.youtube.com/watch?v=LXbmhrwvpAk&index=2&list=LLqRGGd1yhVbeWaOwrFU0vw>, fecha de consulta: 30/04/2016

denota, a criterio de la cámara, que no imperó un diseño basado en las tendencias electorales. Sin embargo, aunque ninguna de las acusaciones fue comprobada, sí se señaló la ausencia de nuevos modelos productivos para el campo mexicano, y de ajustes al sistema económico mexicano.

México Evalúa publicó un documento que reflejaba estimaciones de modelos de probabilidad lineal, determinando que existe una fuerte correlación entre los municipios más grandes que tendrían elección el año 2013 y la probabilidad de que fueran seleccionados en los 400 municipios que integrarían la cruzada. Entre sus resultados destaca el análisis geoespacial que muestra la correlación que existe entre distintas Variables y la selección de los municipios<sup>117</sup>:



---

<sup>117</sup> Cruzada Nacional contra el ¿Hambre?, en línea, URL: [http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/03/MEX-EVA\\_DIG-HAMBRE-FINAL-P%C3%81GINA.pdf](http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/03/MEX-EVA_DIG-HAMBRE-FINAL-P%C3%81GINA.pdf), fecha de consulta. 26/10/2015.

Municipios con más de 250 mil Habitantes con elecciones locales en 2013 y seleccionados en la Cruzada



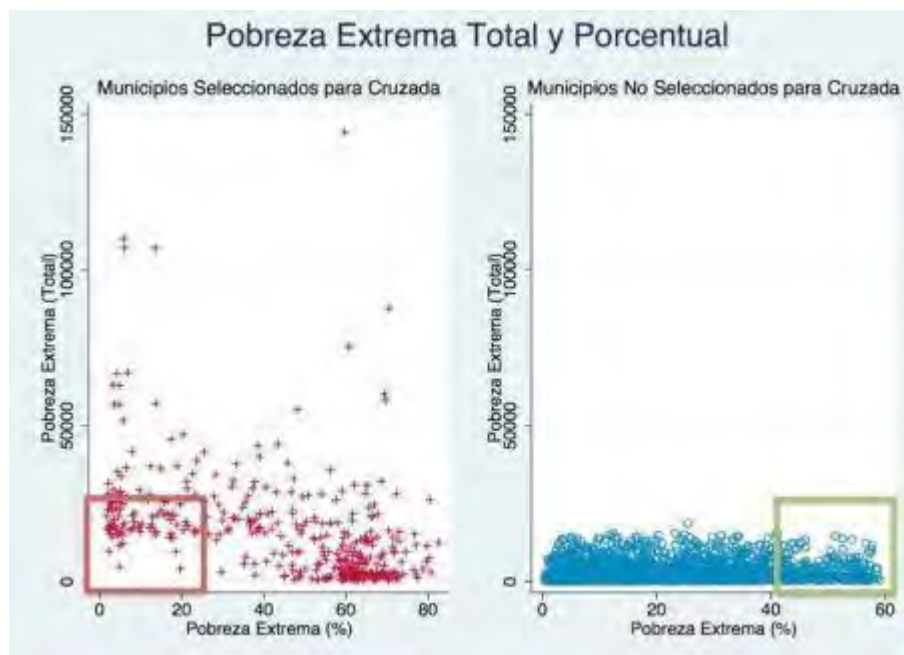
Si se sobreponen ambos mapas, es perceptible que los municipios seleccionados para formar parte de la primera etapa coinciden visualmente con los municipios en los cuales hubo elecciones en el año 2013. Sin embargo, ello no explica por qué también se seleccionaron municipios que no tenían elección ese año. Bien podría argumentarse que debido a que no se quería ser demasiado evidente el usar una política de desarrollo social con fines electorales, pero aun así cuando se observó al azar la situación de algunos municipios en particular, como Morelos en Chihuahua, se determinó que el número de electores era considerablemente menor que Parral, Cuauhtémoc o Delicias y estos no fueron incluidos en la Cruzada aun cuando también tenían elecciones ese año.

Para comprobar efectivamente una correlación entre las elecciones de 2013 y los municipios que fueron seleccionados en la cruzada se debieron tomar en cuenta otra variable, entre ellas:

- Partido político del gobernador
- Partido político del presidente municipal
- Índice de competencia política

- Nivel de deuda de cada estado
- Nivel de deuda municipal
- Margen de victoria/derrota del PRI en las pasadas elecciones
- Interacciones de la elección con niveles de participación anteriores
- Interacción del partido político del gobernador y el presidente municipal

Por su parte José Merino<sup>118</sup>, para el portal Animal Político, realizó a su vez un estudio que pretendía comprender si la selección de los municipios fue efectiva o no, obedeciendo a los criterios propuestos por SEDESOL. Sus observaciones muestran lo siguiente:

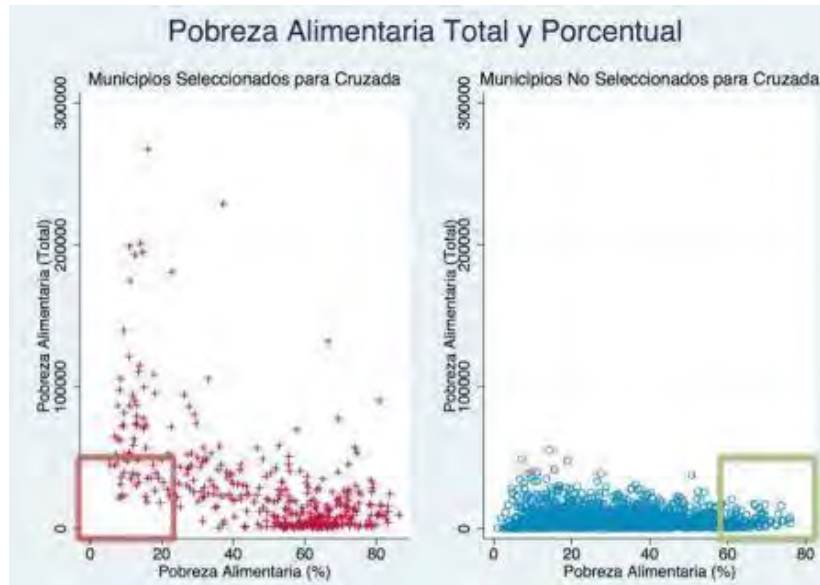


En los cuadros rojos hay municipios con un porcentaje pequeño de pobres y/o un número reducido de ellos, pero que, no obstante, fueron seleccionados en la

---

<sup>118</sup> José Merino es Politólogo por el CIDE y la New York University, y profesor del ITAM.

cruzada. En contraste, en los cuadros verdes vemos municipios con un porcentaje elevado de pobres que no fueron seleccionados en el programa. Lo mismo ocurre con las cifras derivadas de la variable pobreza alimentaria:



En palabras textuales del profesor Merino tenemos una clasificación de municipios que se desglosa de la siguiente manera<sup>119</sup>:

Municipios que no están y no deberían estar: 2,003  
 Municipios que deberían estar y están: 318  
 Municipios que no deberían estar pero están: 82  
 Municipios que deberían estar pero no están: 53

Siendo más específico, el profesor Merino nos dice que los 10 municipios con mayor probabilidad de estar, dados porcentajes y/o número de pobres, pero que no están incluidos en la Cruzada son:

Municipio (estado): probabilidad%

Santa María Tonameca (Oax): 93.8%

<sup>119</sup> La Cruzada por Encontrar Explicaciones, [ En línea] <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog- invitado/2013/05/13/la-cruzada-por-encontrar-explicaciones/>, Fecha de consulta:11/10/2015

Huautla de Jiménez (Oax): 93.7%

Zitlala (Gro): 92.8%

Bochil (Chis): 92.3%

Nuevo Laredo (Tam): 91.2%

Chichiquila (Pue): 90.3%

Chemax (Yuc): 89.2%

Zirándaro (Gro): 88.1%

Benito Juárez (Ver): 86.8%

Cuetzalan del Progreso (Pue): 86.6%

Los 10 municipios con menor probabilidad de estar, dados porcentajes y/o número de pobres, pero que están:

Municipio (estado): probabilidad%

El Carmen Tequexquitla (Tlax): 0.02%

Sánchez Santos (Tlax): 0.3%

Tecomán (Col): 1.4%

Ixtapan del Oro (EdoMex): 1.6%

Oaxaca de Juárez (Oax): 2.7%

Etchojoa (Son): 3.1% Los Cabos (BCS): 3.3% Copala (Gro): 4.8%

Campeche (Cam): 5.0%

Cuernavaca (Mor): 7.2%

Sin embargo debido a la complejidad del estudio, Animal Político tampoco pudo determinar una correlación entre las elecciones de 2013 y la selección de los municipios, aunque sí fijó la participación del municipio en el programa oportunidades como un factor que influía notablemente en la posibilidad de ser seleccionado para la Cruzada.

| Variable (cambio)                                     | Cambio en la probabilidad de que el municipio sea seleccionado dado que <b>no</b> debería | Cambio en la probabilidad de que el municipio sea seleccionado dado que debería |
|---|---|---|
| Transferencias de Oportunidades (de 10 a 2,979 pesos) | <b>71%</b>  | <b>36%</b>  |

Esto significa que, si el municipio ya recibe transferencias importantes de Oportunidades, es más probable que sea seleccionado dado que no debería, o bien, si no las recibe, es más probable que no lo seleccionen, aunque deberían. Lo que indicaría que la Cruzada no pretendía ampliar la cobertura de los programas que la integran, sino utilizar a los beneficiarios que ya existían para exacerbar los eventuales resultados.

La intención de este trabajo no es demostrar el uso electoral de la Cruzada, sino señalar que la selección de los municipios fue motivo de cuestionamientos por parte de la comunidad académica y política. Otro comentario que vale la pena resaltar es el del Doctor Gerardo Esquivel Hernández <sup>120</sup>quien señala que: “De acuerdo con la versión oficial, la selección de los 400 municipios que forman parte del plan se hizo con base en información del Coneval. Sin embargo, dicha selección también parece haber tenido un importante componente discrecional, algunos municipios que no fueron seleccionados deberían formar parte de la estrategia y algunos otros que sí participarán en ella no deberían hacerlo”<sup>121</sup>

La crítica más acertada respecto a la selección de los municipios no contempla un factor electoral u otras tendencias negativas por parte de los diseñadores, se limita simplemente a señalar el error práctico que supone utilizar al municipio como unidad

---

<sup>120</sup> Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestro en Economía por El Colegio de México y Doctor en Economía por la Universidad de Harvard.

<sup>121</sup> Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina, [En línea], URL: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_32590-1522-4-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_32590-1522-4-30.pdf), Fecha de Consulta: 13/02/2016

de referencia. “La ASF considera que el hecho de utilizar como unidad de georreferenciación al municipio, incrementa la probabilidad de error en la focalización de la población, sobre todo si se considera la densidad poblacional y la dispersión de las localidades”<sup>122</sup>. Es así de sencillo, el municipio no debió ser un criterio para la focalización de la Cruzada, la heterogeneidad de las condiciones políticas, sociales y medioambientales, convierten a las determinantes de la inseguridad alimentaria en un espectro sumamente disperso y difícil de definir.

Se señalaron las deficiencias en el diseño desde la propia racionalidad de la Cruzada, que busca abatir el hambre teniendo como población objetivo a aquella que se encuentra en “pobreza extrema de alimentación”. Sin embargo como ya se mencionó, este es un neologismo, acuñado por la SEDESOL, el cual complica mucho la identificación de la verdadera población objetivo y en general de la problemática en sí, si para abatir el hambre se requiere primero lidiar con la pobreza, entonces la racionalidad de la cruzada debió ser otra, enfocada a aumentar el nivel de empleo, el de ingreso, fomentar la inversión extranjera y la productividad nacional en orden de tener una balanza comercial estable, políticas y acciones realmente enfocadas en abatir la pobreza a mediano y largo plazo, como por ejemplo la inversión en educación.

La cruzada plantea erradicar un problema cuya medición es extremadamente complicada “pobreza extrema de alimentación”. En ocasiones el costo de tener la información completa supera los beneficios, así que la lógica misma de la cruzada debería ser enfocarse en zonas donde literalmente la gente esté muriendo de hambre. En México no existe esta causa de muerte, nadie muere de hambre (es una sensación temporal debida a la falta de ingesta de alimento), se puede morir de desnutrición y de enfermedades asociadas o complicadas debido a ella. Como se mencionó anteriormente, SEDESOL retomó el concepto de la FAO que utiliza hambre como sinónimo de desnutrición.

---

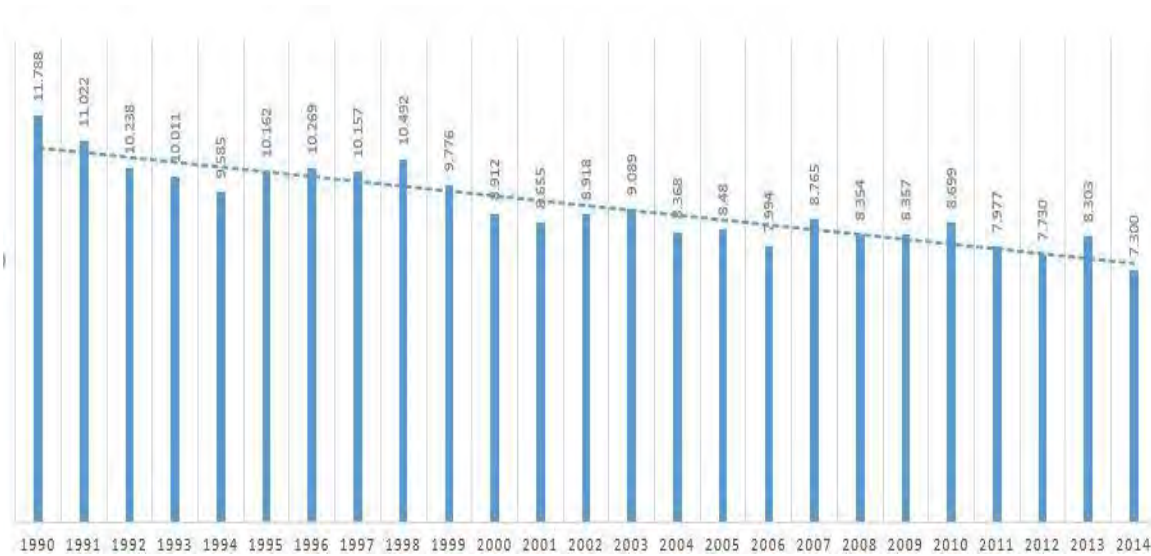
<sup>122</sup> Op. Cit, Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013.



El error en el diseño de la cruzada radica en que la pobreza extrema no es condición suficiente para que exista hambre, se incrementan las probabilidades de padecerla, sí, pero no significa que en cada hogar víctima de la pobreza extrema se padezca de hambre, si la prioridad es atender el “hambre” entonces se deben dejar fuera variables como la pobreza o las carencias de servicios básicos, las cuales pueden o no determinar la existencia de la problemática principal. Para el diseño de esta Cruzada, se debieron tomar en cuenta los datos que el INEGI arroja sobre qué estados son los que reportan un mayor número de defunciones por año debido a la desnutrición o enfermedades asociadas a ella, ya que esa información nos reporta un informe certero de qué está pasando, lo que permite establecer a la población objetivo en un espacio y tiempo determinados por las estadísticas y no por la mera especulación de la SEDESOL que considera variables que a la fecha no han reportado mejora. La desnutrición es entonces factor determinante del diseño de la cruzada y unidad de medida para reconocer el impacto que ha tenido la Cruzada contra el hambre, entendida por la FAO y por SEDESOL como sinónimo de desnutrición.

Se procedió a revisar los datos estadísticos que alberga el INEGI respecto a las causas de muerte en México. Si de verdad esta cruzada es efectiva, el número de muertes por desnutrición debería haber bajado. Los datos obtenidos a nivel nacional refieren lo siguiente:

Gráfica 1 Muertes por desnutrición



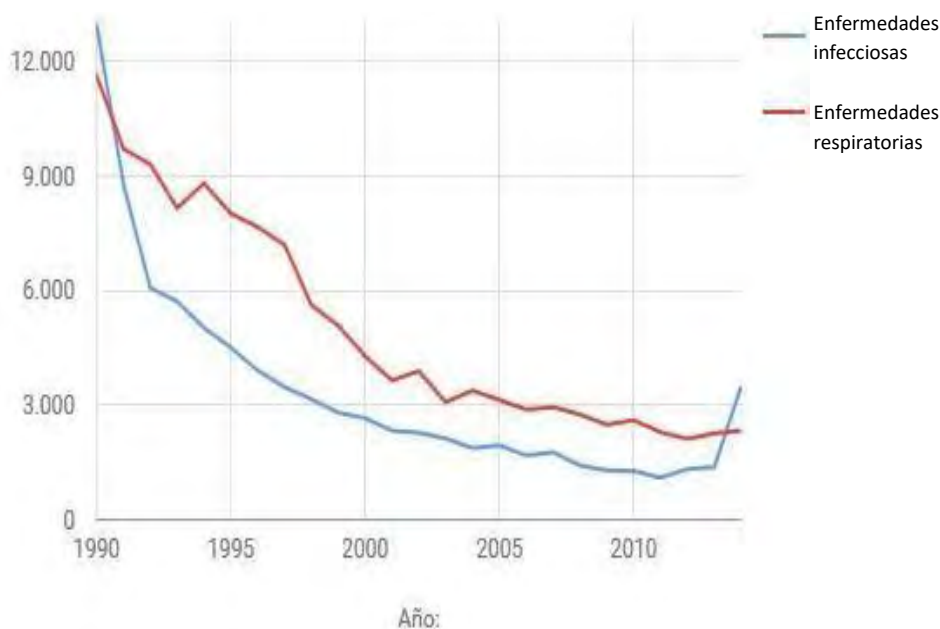
Fuente: Elaboración propia basada en datos del INEGI: Principales causas de mortalidad en México: desnutrición:  
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/vitales/mortalidad/tabulados/PC.asp?t=14&c=118>

Con base en la tabla anterior se puede apreciar que de hecho, de 2012 a 2013 hay un incremento en el número de decesos por desnutrición, aunque en 2014 volvió a reducirse, podría significar que en su etapa inicial, y en vista de las deficiencias en el diseño la cruzada enfrentó dificultades y posteriormente se consiguió la armonía entre los programas que la integran, aunque para establecer una correcta correlación es preciso contar con las cifras de otros dos años y percibir una tendencia más marcada. Siendo la causa número 13 de muertes en México ¿Por qué no se consideró a la desnutrición tal cual, como un problema a abatir?, y un factor de complejidad para otras enfermedades, sería razonable tomar medidas en orden de abatir este padecimiento, cuya medición y ubicación es mucho más sencilla que la de la “pobreza multidimensional” como se verá más adelante.

La desnutrición potencia los efectos, nocivos claro, de otras enfermedades, entre ellas las enfermedades respiratorias y las parasitarias e infecciosas, por ello se consideró oportuno ver cómo la implementación de la cruzada ha impactado en el

número de muertes que estas enfermedades ocasionan. Los resultados no son diferentes a los obtenidos con respecto a la desnutrición:

Gráfica 2 Enfermedades parasitarias y del aparato respiratorio



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI: Consulta de: Defunciones generales Por: Lista mexicana de enfermedades Según: Año de registro [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=mortgral\\_mg](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=mortgral_mg)

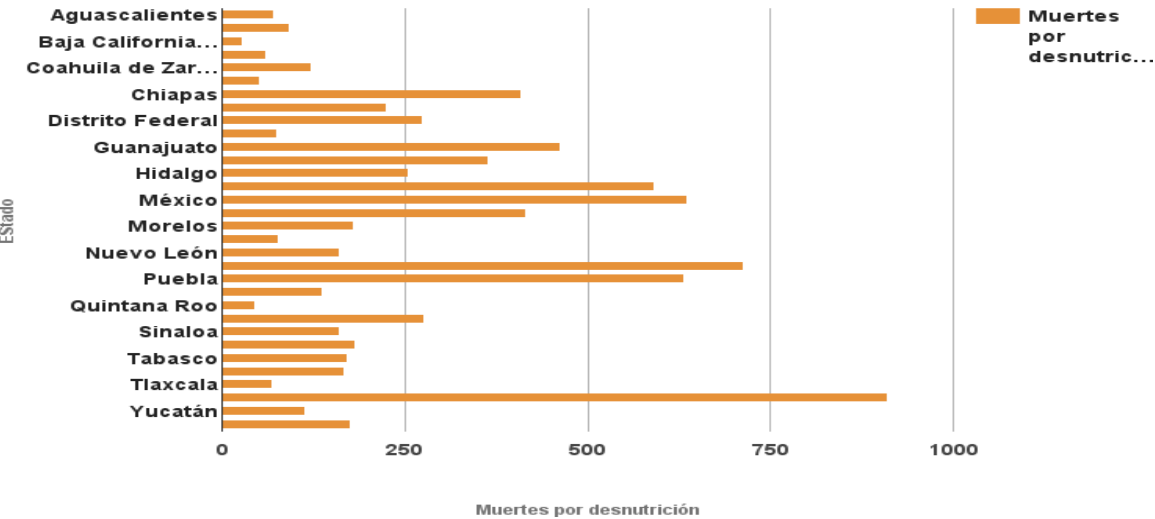
En la gráfica anterior se puede apreciar como en efecto estas causas de muerte han disminuido a lo largo del tiempo, y especialmente en concordancia con el periodo en que comenzaron a operar programas como PRONASOL, la disminución más marcada se aprecia a principios de la década 2000, lo que puede deberse a la incorporación del seguro popular como un componente de PROGRESA. Sin embargo esta tendencia de disminución se interrumpió hacia 2004 y en nuestro periodo de interés 2012-2013 se incrementó el número de muertes por estas enfermedades.

Se reconoce que las cifras a nivel nacional no pueden dar una referencia precisa y objetiva de los impactos de la Cruzada porque las causas de los decesos pueden obedecer a otras determinantes, sin embargo, es preciso considerar la perspectiva “nacional” de una Cruzada Nacional contra el Hambre. Lo cierto es que los datos locales nos ofrecen una perspectiva similar.

Antes se debe aclarar que los programas que operan dentro de la Cruzada ya existían en México, ninguno fue creado con motivo de esta estrategia, salvo por la mecánica de la tarjeta sin hambre y los comedores comunitarios, nada nuevo fue ofrecido por esta administración, la cual sólo tomó programas de administraciones anteriores y les colocó el sello “Cruzada Nacional Contra el Hambre”. Debido a que sólo los comedores nos pueden dar un referente de las medidas tomadas con el fin de asegurar el éxito de la estrategia, se consideró su instalación como un parámetro que permite determinar el tipo de racionalidad del gobierno al momento de seleccionar su población objetivo y su ámbito espacial de actuación.

Primero se determinaron cuáles eran los 10 principales estados con los decesos por desnutrición más altos, y se procedió a revisar si estaban o no incluidos en el programa de comedores de la Cruzada, si no estaban incluidos esto era una grave falla en el diseño del programa.

Gráfica 3 Muertes por desnutrición frente a Estado



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI,  
 Consulta de: Defunciones generales Por: Ent y mun de residencia Según: Año de registro:  
[http://www.ineqi.org.mx/lib/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?prov=mortqral\\_mq](http://www.ineqi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?prov=mortqral_mq)

Las cifras son contundentes; además de los Estados mencionados que no fueron incluidos dentro del programa de comedores, de los que sí lo estuvieron sólo 3 reportaron una reducción en el número de muertes por desnutrición para el año 2013. los comedores comenzaron a funcionar en septiembre de 2013, y la información del INEGI es de todo ese año, así que, aunque fuera un periodo de tiempo limitado el número de decesos por desnutrición debió, o bien mermar, o bien no aumentar, como de hecho ocurrió en estados como Veracruz, Puebla, Michoacán, Chiapas, Baja California y Guerrero, donde el número de muertes aumentó. Esto es sumamente preocupante, porque el único programa verdaderamente innovador de la Cruzada no parece repercutir en la población, hay una mala comunicación social. o su forma de operación es irregular, o es insuficiente o simplemente no están donde deberían estar.

| Tabla IV Muertes por desnutrición frente a estado y número de comedores existentes |      |      |      |      |      |      |           |
|--|------|------|------|------|------|------|-----------|
| Muertes por estado   | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | comedores |
| Veracruz:  | 910  | 837  | 924  | 877  | 847  | 911  | 205       |
| Oaxaca   | 733  | 644  | 701  | 667  | 627  | 712  | 0         |
| México:  | 834  | 798  | 746  | 681  | 679  | 635  | 910       |
| Puebla   | 614  | 644  | 645  | 603  | 592  | 632  | 150       |
| Jalisco  | 610  | 611  | 553  | 576  | 529  | 590  | 0         |
| Guanajuato   | 456  | 528  | 554  | 490  | 435  | 463  | 0         |
| Michoacán  | 353  | 370  | 380  | 373  | 346  | 416  | 450       |
| Chiapas  | 419  | 450  | 434  | 329  | 377  | 408  | 276       |
| Guerrero   | 269  | 301  | 340  | 308  | 314  | 365  | 599       |
| SLP  | 187  | 206  | 259  | 202  | 221  | 277  | 0         |
| Distrito Fderal  | 383  | 356  | 372  | 315  | 293  | 275  | 0         |
| Baja California  | 95   | 78   | 83   | 82   | 77   | 92   | 188       |
| Tamaulipas   | 154  | 165  | 177  | 139  | 170  | 167  | 97        |

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI,

Consulta de: Defunciones generales Por: Ent y mun de residencia Según: Año  
[http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=mortgral\\_m](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=mortgral_m)

### **3.2.6 Retomando un programa ineficiente: Hambre Cero en Brasil:**

Como se mencionó en el capítulo 1 el gobierno federal no ha tenido reparo en afirmar que su estrategia tiene todo a su favor para llegar a cumplir con sus metas y objetivos. La certeza detrás de esta afirmación radica en el hecho de que nuestra Cruzada Nacional Contra el Hambre está basada en el exitoso programa Hambre Cero de Brasil. Pues bien, si esta Cruzada fue retomada de una estrategia exitosa y ha fracasado, entonces México es terrible adaptando políticas sociales extranjeras al ámbito nacional. Pero si la estrategia de hambre Cero fue un fracaso en Brasil, entonces, ¿Qué lógica tendría replicarla en México?

Componentes de hambre cero en Brasil y sus homónimos mexicanos<sup>123</sup>:

1. Bolsa Familia=Progres-a-oportunidades, ahora PROSPERA
2. Programa de Alimentos Escolares (PNAE)= Desayunos escolares
3. Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf)= similar a PROCAMPO
4. Programa de Adquisición de Alimentos (PAA)= abasto rural DICONSA

El argumento de haber replicado un “programa exitoso” del Brasil es falaz desde su origen. Bolsa familia de hambre cero es mencionado en su resumen ejecutivo como una réplica de PROSPERA, es decir, México retomó un programa que había retomado un programa mexicano que existe desde el año de 1988 cuando nació como PRONASOL, el cual en su tiempo fue sumamente criticado porque los comités de solidaridad que operaban el programa a nivel local eran elegidos de manera arbitraria y tendían a condicionar la ayuda a cambio del apoyo electoral de

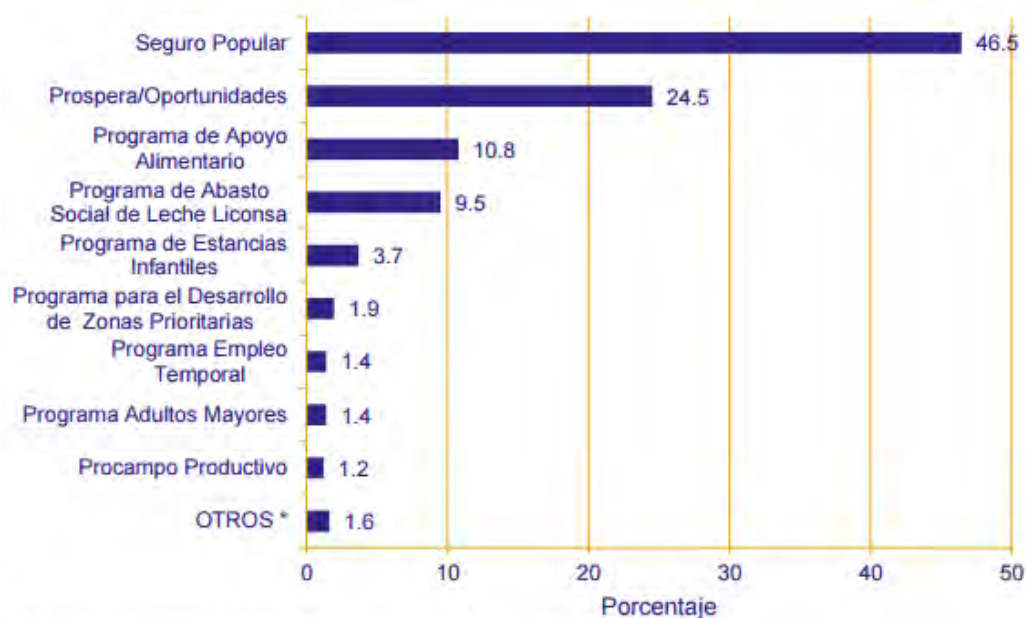
---

<sup>123</sup> Azuara Herrera, Oliver, Cruzada Nacional contra el Hambre, dudas y preocupaciones, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, fecha de consulta, 16 de agosto de 2013, en: [http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/03/MEX-EVA\\_DIG-HAMBRE-FINAL-P%C3%81GINA.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/03/MEX-EVA_DIG-HAMBRE-FINAL-P%C3%81GINA.pdf), fecha de consulta: 27/06/2016

los beneficiarios, algo que torpemente se retomó con la cruzada con una pretensión de “democratización del programa” y que precisamente recibió las mismas críticas.

De hecho, el CONEVAL ha determinado que programas como PROSPERA o el Seguro Popular son los que mejores resultados han reportado dentro de la Cruzada, lo que desde luego no puede deberse a ella ya que eran programas preexistentes y no se ha detectado un incremento significativo en el presupuesto que les es asignado, como también lo ha señalado la ASF.

*Gráfica 4 Porcentaje de Población beneficiaria de los programas que dejó de ser carente por acceso a la alimentación en 2015*

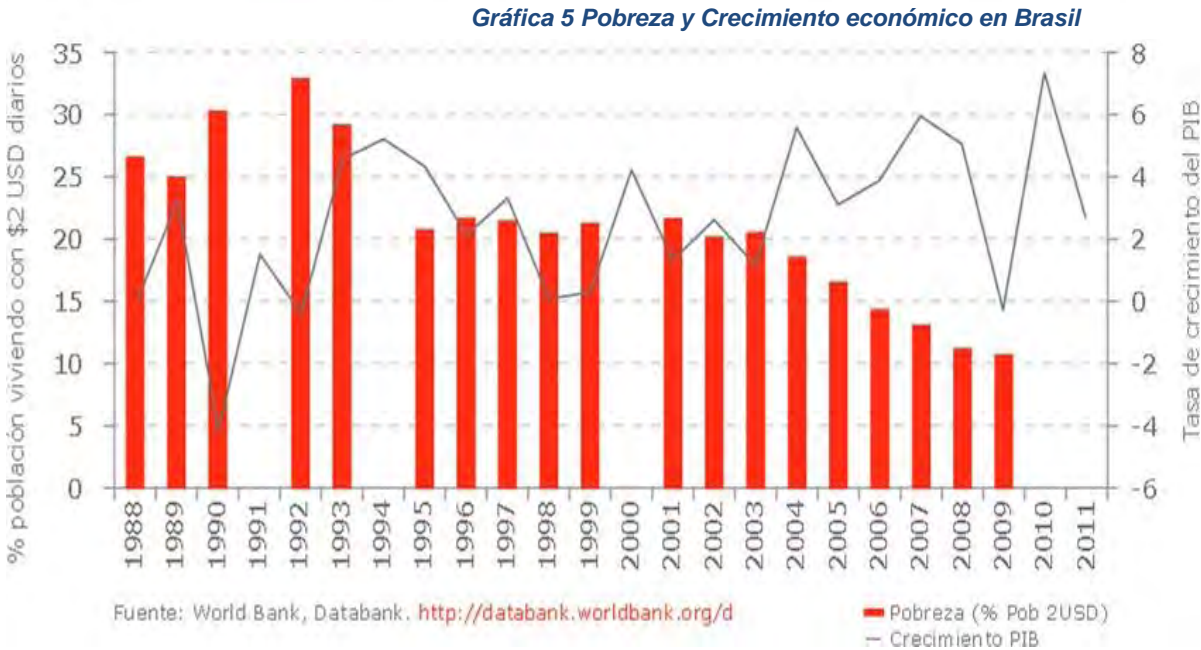


Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la información del SIFODE.

\* Otros : Programa de opciones productivas, Programa de Comedores Comunitarios, Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, Programa Fondo Nacional para el Fomento de las artesanías, Fomento a la Agricultura Apoyo para la producción de Café, Programa de Vivienda Rural, Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales, Programa Vivienda Digna, Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, Albergues Escolares Indígenas, Organización Productiva Mujeres Indígenas, Conservación para el Desarrollo Sostenible, Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, Programa Integral Desarrollo Social, Programa 3x1 Migrantes, Programa Seguro de Vida a Jefas de Familia, Apoyo a la Inversión de Equipamiento e infraestructura, Proyectos estratégicos, Proárbol pago por servicios ambientales, Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria, Fomento para la Conservación y el Aprovechamiento Sustentable, Programa de Fomento a la Economía Social, Joven Emprendedor

Por todo lo anterior, se deduce que el único elemento innovador de la cruzada son los comedores comunitarios, los cuales sólo pueden entenderse como una medida con efectos en el corto plazo y que sin embargo debería abatir, aunque sea de manera marginal los efectos de la desnutrición. Lo cual, como ya se ha demostrado, no ha ocurrido.

Hambre cero fue implementado desde 2001, sin embargo, no se aprecia una reducción sustancial en los niveles de pobreza, que de acuerdo con la matriz de marco lógico de la política deberían disminuir identificando al hambre como un inhibidor de la demanda y la producción. Si bien, a partir del año 2006 sí hay una considerable reducción en los niveles de pobreza y un aumento en los niveles del PIB (como se aprecia en la gráfica), esto no se debe simplemente a hambre cero, sino en su mayor parte a la puesta en funcionamiento de una plataforma petrolera P50 que comenzó a operar en 2006 y que permitió a Brasil alcanzar la autosuficiencia en hidrocarburos, esta actividad efectivamente aumento el nivel de empleo, redujo el costo de los energéticos, aumentó la capacidad adquisitiva y permitió la inversión pública en educación:

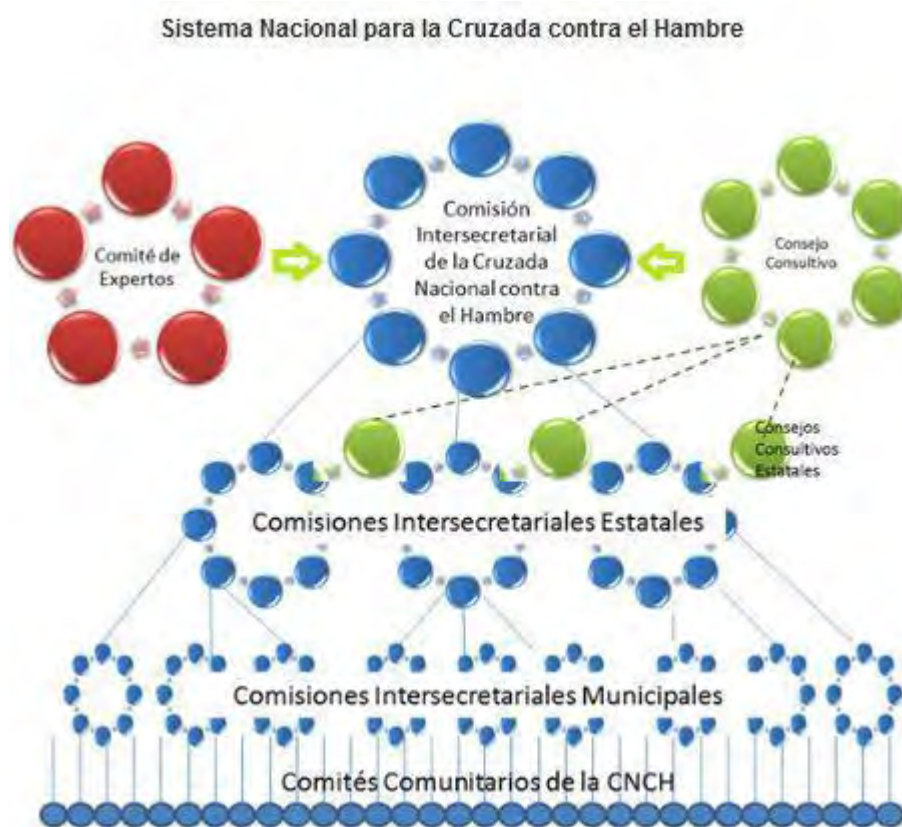




Por otro lado, la lógica de insumos de Brasil fue distinta y muy diferente a la de DICONSA, ya que en Hambre Cero se apoyó fuertemente a los pequeños productores, en orden de que ellos fueran los principales proveedores de la política gubernamental, a diferencia de México donde, como se ha mencionado, los proveedores se eligen mediante asignaciones directas en su mayoría y se beneficia a importantes y poderosas marcas de la industria alimentaria.

### **3.2.7 Instituciones El Sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre**

Para llevar a cabo el logro de sus objetivos la Cruzada cuenta con la siguiente estructura:



El Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre se constituirá con los siguientes componentes:

- Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre:

Las comisiones intersecretariales se encuentran contempladas en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cuando se presenten asuntos que son de la incumbencia de más de una secretaría. Se crea con el objeto de coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada. Esta Comisión está integrada por los titulares de las dependencias y entidades siguientes:

- ❖ Secretaría de Desarrollo Social, quien la presidirá;
  - ❖ Secretaría de Gobernación;
  - ❖ Secretaría de Relaciones Exteriores;
  - ❖ Secretaría de la Defensa Nacional;
  - ❖ Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
  - ❖ Secretaría de Marina;
  - ❖ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
  - ❖ Secretaría de Energía;
  - ❖ Secretaría de Economía;
  - ❖ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
  - ❖ Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
  - ❖ Secretaría de Educación Pública<sup>124</sup>
- Acuerdos integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas y los municipios;
  - Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre: Es una instancia supuestamente incluyente para el diálogo de los sectores público, privado y social, con el objeto de generar acuerdos para fortalecer, complementar y en su

---

<sup>124</sup> SEDESOL, Normas de Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Contra el Hambre, , [en línea]  
URL [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SDESOL/Cruzada/2\\_NORMAS\\_DE\\_ORGANIZACION\\_Y\\_FUNCIONAMIENTO\\_INTERNO\\_DE\\_LA\\_COMISION\\_INTERSECRETARIAL\\_PARA\\_LA\\_INSTRUMENTACION\\_DE\\_LA\\_CNC](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SDESOL/Cruzada/2_NORMAS_DE_ORGANIZACION_Y_FUNCIONAMIENTO_INTERNO_DE_LA_COMISION_INTERSECRETARIAL_PARA_LA_INSTRUMENTACION_DE_LA_CNC)  
H.pdf, fecha de consulta 29 de octubre de 2015

caso, mejorar las líneas de acción y cumplir con mayor eficiencia los objetivos de la Cruzada contra el Hambre.

- Comités Comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales.
- Consejo de Expertos de la Cruzada Contra el Hambre: Es un órgano colegiado plural y apartidista, que tiene como propósito coadyuvar al Sistema en la elaboración de propuestas y recomendaciones tendientes a asegurar una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación. Sus recomendaciones serán consideradas en la formulación de las políticas públicas en el marco de la Cruzada<sup>125</sup>.

El sistema Nacional de la Cruzada pretendía integrar un gran número de instituciones gubernamentales

Al respecto, el Antropólogo José de Jesús Tomás Magaña Bojórquez, Subdirector de Investigación y Análisis del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), en entrevista para el presente trabajo declaró que la supuesta coordinación interinstitucional “implicó la sencilla orden de orientar las actividades y funciones de las instituciones implicadas hacia los objetivos de la Cruzada, no se otorgó un presupuesto adicional, no se recibió capacitación y no se asesoró al área de jurídico para hacer las modificaciones pertinentes, se tenía que meter a la Cruzada dónde se pudiera, lo que significó distraer al Instituto de sus funciones primarias e incluso sacrificar buenos proyectos del Programa de Coinversión Social, para lograr atender a la Cruzada, y sus objetivos, el INDESOL sería el puente con las OSC interesadas en participar y los bancos de alimentos, pero al final no se concretó nada, cuando Rosario Robles fue removida del cargo el asunto se olvidó y se volvió al esquema de trabajo habitual. El mayor problema de la Cruzada es que nació sin presupuesto, cuando trabajé en el antiguo Programa Nacional de Solidaridad, las cosas fueron distintas, porque había todo el dinero del mundo para el programa, los

---

<sup>125</sup> SEDESOL, *Lineamientos de Organización y Funcionamiento, del Consejo de Expertos de la Cruzada contra el Hambre*, [en línea]

URL:[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/9\\_COMITE\\_DE\\_EXPERTOS.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/9_COMITE_DE_EXPERTOS.pdf), fecha de consulta 27 de septiembre de 2015

comités de Solidaridad y para los capacitadores. El caso de la Cruzada era que quería coordinar muchos programas e instituciones, pero sin agregar presupuesto adicional, y eso es un grave error, porque se requiere documentación, equipo, recursos humanos y canales de comunicación, este año nos recortaron el presupuesto y eso supone menos proyectos de investigación y con un menor monto de recursos”<sup>126</sup>.

La situación con el Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre no es más alentadora, instalado el día 10 de abril de 2013, su misión sería conformar comisiones temáticas que emitirían propuestas de modificación programas y propuestas de nuevos mecanismos que permitieran abatir el hambre de una manera efectiva. A pesar de los intentos por contactar a más personas involucradas en la cruzada de manera directa, únicamente se logró entablar un diálogo con miembros del Consejo Nacional de la Cruzada contra el hambre.

El profesor Álvaro Urreta Fernández, maestro en Economía por la UNAM y Presidente de la Unión de Productores de Hortalizas de la Central de Abasto, y durante un año miembro del Consejo Nacional de la Cruzada Nacional

Contra el Hambre, y su colega Laura Flores, de la Facultad de economía, tuvieron a bien conceder una entrevista para el presente trabajo, en el marco del VIII seminario internacional de la red de Sistemas Agroalimentarios Localizados (México), el cual tuvo lugar en el auditorio del Jardín Botánico de la UNAM. Sus comentarios fueron muy completos, ofreciendo una panorámica amplia de quienes estuvieron inmersos en la operación de la Cruzada, entre la información que tuvieron a bien proporcionarnos, destacan los siguientes puntos:

- Existían de tres instancias principales, una representada por el Estado, consolidada en la Comisión Intersecretarial; una instancia técnica y una civil. La parte técnica consistía en un Comité de Expertos en el cual participaban instituciones como el Instituto de Nutrición Salvador Zubirán, La Facultad de Economía de la UNAM, El instituto de Salud, etc. La instancia civil es el Consejo

---

<sup>126</sup> Antropólogo José de Jesús Thomás Magaña Bojórquez, comunicación personal, 3/10/2016

Nacional de la Cruzada contra el Hambre, donde supuestamente estaban representadas las organizaciones civiles como Hunger Project y 1 kilo de ayuda. Cada instancia a su vez se divide en comisiones que deberían sesionar periódicamente y aportar ideas en temas específicos, como agricultura familiar y ganadera.

- Una tarea importante para el Consejo era la revisión de las normas programáticas, las cuales no consideraban que correspondieran a la visión de la Cruzada. En este sentido se consiguió modificar las reglas de operación de PROSPERA y DICONSA, para que pequeños productores pudieran colocar sus productos en dichos programas. De acuerdo con el doctor Álvaro, dichas normatividades siguen sin operar.
- El consejo también emitió observaciones para lograr una verdadera complementariedad entre los programas y las diferentes instituciones públicas. Dichas observaciones se orientaron en 3 sentidos: I. Que hubiera una verdadera articulación programática y presupuestal, ya que en la práctica los programas se sobreponen e incluso contraponen tanto en sus objetivos, como en la población beneficiaria. II. Solucionar los problemas de corrupción y la falta de transparencia, y finalmente III. Cambiar la preferencia del programa hacía los productores más ricos.
- El representante de los bancos de alimentos propuso proveer a los comedores comunitarios de la Cruzada a través de dichos bancos. A la par de esta medida, se realizarían alianzas con pequeños productores. Sin embargo, ambas propuestas fueron descartadas en los hechos, y por otro lado se benefició a grandes empresas de la industria de la alimentación, como Pepsi, con contratos mediante asignación directa, aunado a que tenían un lugar dentro del Consejo y emitían opiniones parciales.
- Se considera que el Consejo no tuvo éxito ante la falta de opiniones críticas. Y debido a que señalamientos reiterados, como la falta de recursos para los pequeños productores, la dinámica asistencialista del programa, o la ausencia

de un enfoque hacia actividades productivas; fueron simplemente ignorados por completo.

- Los participantes del Consejo, se desanimaron debido a la evidente presencia de corrupción, un elevado número de intermediarios en la asignación presupuestaria y el consumo. Y una falta de articulación en el proceso de producción, abasto y consumo en el componente alimentario del Cruzada.
- En Secretario Técnico de la Comisión Intersecretarial, Omar Garfias Reyes, advirtió sobre la desarticulación interinstitucional, y la falta de coordinación, aunados a una abierta apatía entre las dependencias que integraban la Cruzada, cada una de las cuales seguía su propia lógica, programas y objetivos.
- Existe un grave problema de obesidad en México que también debería ser considerado en el ámbito de operación de la Cruzada, y que sin embargo, es ignorado por completo.
- No existe un correcto análisis de la oferta-demanda en los productos ofertados por los pequeños productores. La ausencia de demanda eleva el costo de sus productos lo cual, a su vez, ocasiona una baja demanda por parte de los consumidores. Problema que no se ve atacado por la acción de la Cruzada.
- Al cambiar el Secretario de Desarrollo Social, se perdieron los avances en comunicación que habían logrado. Entre ellos la propuesta de hacer mejoras tecnológicas en el ámbito de la productividad, conseguir una unión de productores y sectorizar los componentes alimentarios e acuerdo a las necesidades de la población en cada región del país.
- Se concluye que La Cruzada Nacional Contra el Hambre en realidad no existe y simplemente conjuga un marco de 70 programas que ya existían. Esto, con el fin de demostrar resultados a nivel internacional en el marco de los Objetivos del Milenio<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> profesor Álvaro Urreta Fernández y profesora Laura Flores, comunicación personal, 14/10/2016

La entrevista nos otorga una perspectiva somera; pero muy valiosa, de cómo operó en los hechos el sistema de la Cruzada a través de la Comisión Intersecretarial, el comité de expertos y, en especial, el Consejo Nacional. Con respecto al elemento que conforma el aspecto participativo e incluyente de la Cruzada, los comités comunitarios, las observaciones emitidas por la ASF fueron similares. “La SEDESOL debe investigar las causas por las que careció de información que acreditara las acciones de participación realizadas por los comités comunitarios integrados por beneficiarios de los proyectos específicos y, con base en ello, fortalezca los mecanismos de control”<sup>128</sup>. Ello implica que si los comités se reunieron, no había información documentada que explicara con qué motivo se reunieron, qué puntos se sometieron a debate y qué conclusiones se obtuvieron.

El número de comités en el primer año también fue inexacto, ya que buscando demostrar resultados, la SEDESOL exageró las verdaderas cifras, anomalía detectada por la ASF. La cual señaló que se reportó haber constituido 58,866 comités comunitarios en 493 municipios; sin embargo, con el análisis de las bases de datos se identificó que de los municipios reportados, únicamente 380 correspondían a la CNCH, en los que se constituyeron 57,942 comités, por lo que la información sobre los comités comunitarios presentó deficiencias. Los 57,742 comités comunitarios se constituyeron en 31 de las 32 entidades federativas, ya que en el Distrito Federal no se constituyeron comités, y en 24 (77.4%) de las 31 entidades federativas, se reportó una conformación de comités superior al número de localidades de los municipios atendidos y se registraron coberturas de hasta 45,600.0%, sin que la SEDESOL explicara los motivos de la sobre cobertura.

### **3.3 Acciones; El enfoque asistencial de la Cruzada:**

En el discurso tanto la anterior titular de SEDESOL (Rosario Robles Berlanga) como el Presidente de la República, hablan de haber “superado el mero asistencialismo” para pasar a una política integral que prioriza el desarrollo productivo, así lo ha mencionado en numerosas entrevistas y en la comparecencia ante la cámara de

---

<sup>128</sup> Op. Cit. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013

diputados. En el mensaje con motivo del Informe en el año 2015, el Presidente dijo “estamos transformando la política social para focalizar sus acciones hacia quienes más lo necesitan; evolucionando de una política meramente asistencialista, a otra que combate la pobreza a partir de un impulso a la productividad.”

En la práctica las principales acciones y los principales logros difundidos por la Cruzada no corresponden a un modelo participativo e incluyente, como se mencionó al analizar la consistencia de la matriz de marco lógico, si bien los comités comunitarios han sido un componente importante en el diseño, la propia SEDESOL ha reconocido su incapacidad de dar atención a las demandas que emite la población. Entre los instrumentos que complementan los programas preexistentes encontramos<sup>129</sup>:

1. La Tarjeta Sin Hambre es el medio de pago del Programa de Apoyo Alimentario (PAL), creado en 2003, y que hoy cubre a casi 900 mil familias. Este Programa entrega una transferencia monetaria alimentaria, sin corresponsabilidades, que se asigna a población que por su condición socioeconómica podría ser beneficiaria del Programa Prospera. A diferencia de las transferencias de Prospera que buscan el desarrollo de capital humano mediante la atención al desarrollo infantil temprano y la nutrición en la primera infancia, y posteriormente las becas para impulsar la asistencia y permanencia escolar de niñas, niños y jóvenes, el PAL sólo cubre la transferencia alimentaria básica, no incluye becas y no tiene corresponsabilidades en salud o educación. En términos técnicos, el PAL -con su tarjeta Sin Hambre- es un programa de “asistencia alimentaria”<sup>130</sup>.

2. Los comedores comunitarios, que como ya se mencionó, son la única intervención “nueva” y propia de esta Administración. Este “nuevo” programa corresponde a un modelo de trabajo propio de emergencias ante desastres

---

<sup>129</sup> Programas. [En línea], URL: <http://sinhambre.gob.mx/mapa/> consultado: 15/11/2015

<sup>130</sup> El esquema de corresponsabilidades y apoyos, ha sido de gran importancia desde su diseño original en 1997 y ha sido evaluado positivamente por diversos estudiosos y se han encontrado efectos positivos al obligar a las familias a asistir al médico y enviar a los niños a la escuela a cambio del apoyo.



naturales o conflictos bélicos, como el Plan DNIII. Reflejan una visión tradicional y asistencial del problema de la carencia alimentaria y en los hechos no tienen medios para enfrentarla y muy pocos para paliarla parcialmente. Los Comedores, única acción nueva relacionada con la Cruzada, son en términos técnicos estrictos un programa de “asistencia alimentaria”. Además, presentan serios problemas de funcionamiento. Un estudio publicado en agosto del PUED de la UNAM<sup>131</sup> respecto de los comedores comunitarios refiere que el programa tiene fallas en el diseño y la implementación, principalmente:

- i. Dietas poco equilibradas y que no necesariamente resultan saludables. Algunos de los ingredientes de los platillos notoriamente no guardan proporciones apropiadas entre sí, resultando en dietas con alto contenido de sodio, azúcares, carbohidratos y grasas, y cantidades reducidas de proteína, vitaminas y minerales. Asimismo, los menús ofrecidos no garantizan estar orientados a la prevención de enfermedades,
- ii. Dietas no diferenciadas por etapa de vida o condición física. Los menús que se proporcionan no contemplan las necesidades específicas de acuerdo a las diferentes etapas de la vida de la población atendida como estipula la NOM y los Lineamientos del Programa, es decir, se ofrecen los mismos platillos para toda la población, independientemente de su edad o condición física.
- iii. Dietas limitadas en términos de variedad. En general, los Comedores ofrecen platillos basados en los alimentos proporcionados por DICONSA porque no cuentan con recursos suficientes para adquirir carne, verduras y frutas en la cantidad y la regularidad deseada para enriquecer los menús
- iv. Preparación de las dietas en condiciones poco adecuadas. En las comunidades más marginadas y rezagadas, como las estudiadas en Guerrero, los alimentos son preparados en espacios que no cuentan con las condiciones mínimas de seguridad, sanidad e higiene

---

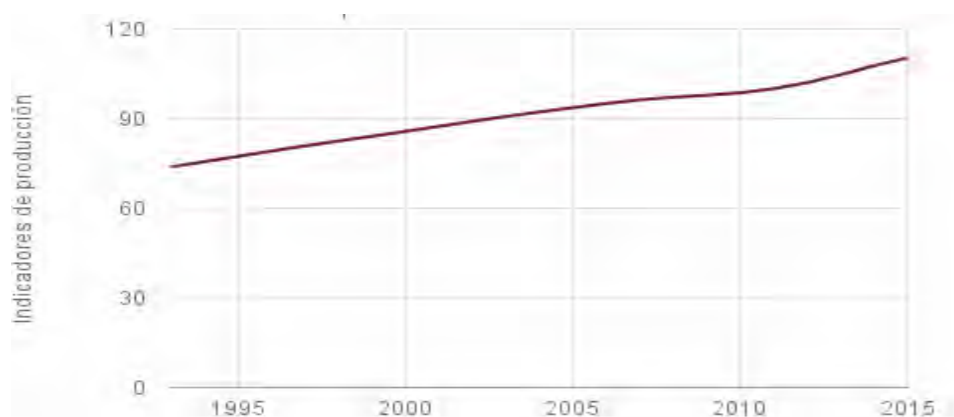
<sup>131</sup> El programa de comedores comunitarios, análisis de su diseño e implementación , [en línea], URL: <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/016.pdf>, consultado el 20/11/2015

3. La pensión para adultos mayores es una transferencia monetaria para personas mayores de 65 años, creada en 2007. Es un programa de “asistencia económica” que se usa fundamentalmente para la compra de alimentos y medicinas, y que es muy benéfica para adultos mayores que ya no están en condiciones de trabajar o generar ingreso y que carecen de una pensión formal de la seguridad social. Si bien en la medición de CONEVAL, la población que recibe estas pensiones es considerada “sin carencia de seguridad social”, en la práctica la pensión no incluye las otras dimensiones de la seguridad social, en especial el acceso a servicios de salud.

### 3.4 Impactos ¿Aumento de la productividad en el campo?

Entre uno de los objetivos se encontraba el incremento de la productividad agrícola y la reducción de las pérdidas post-cosecha, este componente no cuenta con indicadores, sin embargo, se procedió a determinar si en efecto la productividad había aumentado, retomando las cifras de indicadores económicos de las actividades de nivel primario de nivel nacional, ya que hacerlo de cada municipio incluido dentro de la cruzada hubiera sido muy tardado. Los resultados fueron sorprendentes en contraste con los que ha ofrecido la cruzada en otros rubros, ya que en realidad si hubo un incremento en la productividad. Como lo demuestra la siguiente gráfica:

**Gráfica 6 Tendencias de producción en actividades económicas primarias**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del INEGI: Tablero de indicadores económicos, actividades primarias.  
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/tableroindeco/>

El incremento se explica por la transición de PROCAMPO a PROAGRO, la cual consistió en una depuración de la lista de beneficiarios que permitió descartar lotes y terrenos improductivos, además de exigir a los beneficiarios un reporte de gastos en el cual se debía comprobar que el apoyo recibido era gastado en insumos estrictamente relacionados con la producción agrícola. Este proceso inició en 2010, por lo que no se le puede atribuir a la actual administración y mucho menos a la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

### **3.5 Las irregularidades en la Cruzada**

A lo largo de este capítulo se han presentado irregularidades en el diseño, y la cuestionable presentación de resultados por parte de SEDESOL sin embargo en esta sección se consideran los aspectos más preocupantes de la instrumentación de la Cruzada, el desvío de recursos, convenios sumamente cuestionados por la comunidad académica y los medios de comunicación y las últimas observaciones de la Auditoría superior de la Federación<sup>132</sup> para el año 2014, las cuales indican que no existen los ajustes correctos y necesarios para garantizar la mejora del programa y el éxito de su instrumentación. Enlistaremos las observaciones más relevantes de la ASF a continuación:

- Se cuantificaron como programas 42 componentes de 15 programas presupuestarios en la Matriz de Marco Lógico de la Cruzada Nacional contra el Hambre.
- En el objetivo de fin establecido en la Matriz de Marco Lógico 2014 de la Cruzada Nacional contra el Hambre no se precisan los entornos sociales y económicos mediante los cuales se pretende abatir la condición de pobreza alimentaria.

---

<sup>132</sup> El documento se titula Respuesta de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre a las Observaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación

En este último punto es conveniente señalar que la respuesta de SEDESOL fue particularmente evasiva, al señalar que dichos entornos son implícitos y que por lo tanto no deberían ahondar más en ello.

- La Cruzada no definió indicadores de fin en la Matriz de Marco Lógico 2014 para medir el abatimiento de la condición de pobreza extrema y el mejoramiento de la inclusión y la participación social.
- No definió indicadores para evaluar el cumplimiento de 8 de los 16 objetivos de componente establecidos en la Matriz de Marco Lógico 2014
- No definió las metas de los indicadores establecidos en la Matriz de Marco Lógico 2014

Es decir, no definió la mitad de los indicadores necesarios para medir el cumplimiento de los objetivos y a los indicadores que sí definió no los dotó de metas.

- La información establecida en el reporte del Programa Nacional Anual de Trabajo para el Control, Monitoreo y Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2014 no permite identificar si las acciones de los programas implementados en el marco de la estrategia se dirigen a la población en condición de pobreza extrema alimentaria
- En los indicadores referentes al ingreso y a las carencias sociales de la población en pobreza extrema alimentaria establecidos en la Matriz de Marco Lógico 2014 de la Cruzada Nacional contra el Hambre no se reportaron resultados.
- No dispuso de la información sobre el avance en el abatimiento de la pobreza extrema alimentaria.
- en ninguna de las 11 dependencias y 15 entidades a cargo de los 64 programas presupuestarios que participaron en la Cruzada Nacional contra el Hambre 2014, programó ni reportó los recursos asignados y ejercidos en dicha estrategia.

Las observaciones realizadas en 2014 no difieren de lo emitido en 2013 por parte de la ASF, las modificaciones que se pudieron haber realizado no repercuten en

forma positiva en el funcionamiento de la Cruzada, la cual aún carece de los indicadores y los distintivos que le permitan diferenciar a su población objetivo del resto de beneficiarios que integran los programas participantes, aún no existe una verdadera coordinación institucional y no existen resultados contundentes que permitan afirmar el abatimiento de la “pobreza extrema de alimentación”.

Otro elemento que generó polémica durante el año 2013 fue la inclusión de la inversión privada en la Cruzada. Lejos de atacar la participación de empresas en un programa gubernamental, las críticas se centraron en la naturaleza de dichas empresas, ya que las transnacionales involucradas fueron PEPSICO Y Nestlé, dos empresas cuya principal producción son alimentos considerados como chatarra. Aunque la participación de estos actores pudo haber sido bien intencionada algunos expertos entre ellos Patti Rundall, co-presidenta de IBFAN/Baby Milk Action, organización que pugna, entre otras cosas por mermar la inseguridad alimentaria y crea conciencia sobre la importancia de la lactancia materna, quien califica la participación de estas transnacionales como un “industry’s poison chalice”<sup>133</sup> (cáliz envenenado de la industria).

En el ámbito internacional diversos medios han cuestionado la participación de estas empresas, afirman que para las transnacionales únicamente significaba una estrategia de marketing que mejoraba la imagen de la empresa demostrando compromiso y responsabilidad social: “Les sociétés de transformation des aliments constituent un élément clé de l’urgence sanitaire actuelle au Mexique. Elles dépensent des sommes colossales en relations publiques pour maquiller les énormes problèmes causés par leurs aliments et campagnes de publicité”<sup>134</sup>.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> Conflicts of Interest threaten Mexico’s hunger project – industry’s poison chalice, 9/04/2016, [en línea], URL: <http://www.babymilkaction.org/archives/493>, FECA DE CONSULTA 14/09/2016

<sup>134</sup> Le libre-échange et l’épidémie de malbouffe au Mexique, 20/04/2015, [en línea], URL: [http://www.luttedeclasser.org/dossier33/Mexique\\_libre\\_echange\\_20042015.pdf](http://www.luttedeclasser.org/dossier33/Mexique_libre_echange_20042015.pdf) fecha de consulta: 03/10/2016.

<sup>135</sup> Las empresas procesadoras de alimentos son un elemento clave de la actual emergencia sanitaria en México. Gastan grandes cantidades en relaciones públicas para disfrazar los enormes problemas causados por sus alimentos y campañas publicitarias

Ambos convenios están disponibles en la página electrónica de SEDESOL, llamada SinHambre.gob.mx. En lo referente al convenio con Nestlé, los acuerdos implicaban que Nestlé se coordinaría con SEDESOL para llevar a cabo proyectos entre los que se encuentran<sup>136</sup>:

1. Proyecto productivo para mujeres emprendedoras: Llevaría el nombre de “Mí dulce negocio”, en el cual las mujeres participantes recibirían un kit de apoyo, un recetario y capacitación para el autoempleo. Al respecto de este proyecto, el Secretario técnico de la Comisión Intersecretarial señaló que “cuando mucho se sumaron 100 personas a este proyecto y no se tienen registros de algún negocio que surgiera como consecuencia de su implementación”<sup>137</sup>.
2. Proyecto Productivo en el campo: Bautizado como “Proyecto café”, implicaría la capacitación de la comunidad cafetalera de Guerrero. Al parecer este proyecto nunca se llevó a cabo, ya que no se encontró información referente a él y por su parte Nestlé está llevando a cabo una campaña independiente, que consiste en repartir plantas de café a productores de Chiapas, Oaxaca y Veracruz (ni siquiera incluyen a Guerrero). El criterio es repartir una planta por cada producto participante vendido. Sin embargo, en el comunicado de prensa que hace alusión a este proyecto, no se menciona a SEDESOL o la Cruzada en lo absoluto y se promociona como una campaña exclusiva de Nestlé<sup>138</sup>.
3. Proyecto Productivo en el campo: Llamado “Proyecto Leche”, pretendía capacitar a pequeños productores de este alimento, orientarlos en la cadena de comercialización y lograr el establecimiento de un entorno sustentable. Respecto a este proyecto, la información es completamente nula, no hay registros de que hubiera acciones o resultados en ningún sentido.

---

<sup>136</sup> Convenio de Concertación, Nestlé-SEDESOL, [en línea] [http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/02/CONVENIO\\_NESTLE-.pdf](http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/02/CONVENIO_NESTLE-.pdf) fecha de consulta: 16/09/2016

<sup>137</sup> La cruzada contra el hambre diversificará sus programas, 19/01/2016 [en línea], URL: <http://www.jornada.unam.mx/2016/01/19/sociedad/034n1soc> , Fecha de consulta: 29/09/2016

<sup>138</sup> NESCAFÉ® lanza, por primera vez, Orígenes, una edición especial para rendir tributo a Chiapas, Oaxaca y Veracruz, 3/09/2015, [en línea], URL: <https://www.nestle.com.mx/media/pressreleases/nescafe-lanza-por-primera-vez-origenes-una-edicion-especial-para-rendir-tributo-a-chiapas-oaxaca-y-veracruz> , Fecha de consulta 16/09/2016.

De acuerdo con la cláusula V, inciso a, del convenio, SEDESOL se comprometía a otorgar subsidios federales para la ejecución de los proyectos, sin embargo, no se determinan cantidades y no se encontró información relativa en el Informe de la Cuenta Pública.

Por su parte el convenio celebrado con PEPSICO es más ambiguo<sup>139</sup>, y simplemente señala que la SEDESOL se compromete a coordinarse con la empresa para promover la creación de un producto nutritivo de bajo costo, apoyar proyectos productivos y apoyar en la donación de productos que PEPSICO haga a Organizaciones civiles. De igual forma que en el convenio anterior, SEDESOL se compromete a otorgar subsidios federales, sin especificar cantidades, periodos o métodos de contraloría.

El producto desarrollado por PEPSICO es desconocido, los alimentos que supuestamente donaría no aparecen reflejados en algún informe o documento de control que sea público, ni en SEDESOL, ni en el portal de la compañía.

En el ámbito internacional, la Cruzada ha sido víctima de cuestionamientos similares a los emitidos por los medios y expertos nacionales. Se ha criticado fuertemente el marco conceptual utilizada, la falta de resultados, y la operación irregular del único componente nuevo de la Cruzada, los comedores comunitarios. Fox News señala al respecto:

On visits to the community kitchens supposedly operating in Guerrero, one of Mexico's poorest and most hunger-plagued states, Associated Press reporters found not a single one in operation. [...] The United Nations defines a hungry person as someone who for at least a year is not able to eat enough to cover their basic energy needs and suffer desnutrition. The Mexican government has a much looser

---

<sup>139</sup>Convenio PEPSI CO- SEDESOL, [en línea] [http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/02/CONVENIO PEPSI CO-.pdf](http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/02/CONVENIO_PEPSI_CO-.pdf) fecha de consulta 16/09/2016

definition, saying that a hungry person is anyone who is in extreme poverty and suffers from what it calls "a lack of food"<sup>140, 141</sup>

La mayor irregularidad cometida en el marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre fue la denunciada por la Auditoría Superior de la Federación en febrero de 2015. La institución apercibida fue SAGARPA, la cual fue acusada por el desvío de más de 1500 millones de pesos, el mismo dinero que el Gobierno de la República destinó para zonas de alta marginación en Chiapas, Guerrero y Oaxaca. El acto de corrupción operaba entregando ayudas dobles a las mismas personas y millones de entregas de recursos con facturas caducas o fuera de procedimiento y lo más cuestionable, la institución hacía entrega de dinero a gente fallecida. Todo ello dentro de la estrategia Cruzada Nacional Contra el Hambre, en la cual se detectó que muchos recursos se destinaron a personas que habían fallecido dos años antes de que operara esta ayuda. Los estados donde esto ocurrió fueron Guerrero, Durango, Chiapas y Tamaulipas, donde se entregó un millón cuarenta y dos mil pesos a 362 personas muertas.

SEDESOL también fue víctima de severas críticas al gastar más de 10 millones de pesos al organizar un concierto para combatir el hambre. Además, la ASF encontró que SEDESOL estaba destinando 318 millones de pesos a personas que ya tenían una pensión, en total a noventa mil ciento treinta y cinco personas inscritas en el padrón de ayuda del 2012, que no cumplen con los requisitos para ser beneficiarios de la ayuda destinada para la Cruzada porque ya reciben apoyo de otras instituciones como el IMSS, el ISSTE y PEMEX en cambio ciento cincuenta y dos

---

<sup>140</sup> Hunger crusade or political pork-barrel: Mexican anti-poverty campaign raises questions, 03/21/2014, [en línea]URL: <http://www.foxnews.com/world/2014/03/21/hunger-crusade-or-political-pork-barrel-mexican-anti-poverty-campaign-raises.html> , Fecha de consulta:13/09/2016

<sup>141</sup> En visitas a las cocinas comunitarias que supuestamente operan en Guerrero, uno de los estados más pobres y plagados de hambruna en México, los reporteros de Associated Press no encontraron ni uno solo en operación. [...] Las Naciones Unidas definen a una persona hambrienta como alguien que durante al menos un año no puede comer lo suficiente como para cubrir sus necesidades básicas de energía y sufrir desnutrición. El gobierno mexicano tiene una definición mucho más flexible, diciendo que una persona hambrienta es cualquier persona que se encuentre en la pobreza extrema y que padezca lo que llama "falta de alimentos" (pobreza extrema de alimentación).



mil, quinientos noventa y ocho adultos mayores que estaban incorporados al programa de adultos mayores desde 2007 no han recibido ningún apoyo porque los recursos fueron desviados a los municipios donde opera la estrategia<sup>142</sup>.

Para finalizar la enumeración de este cúmulo de irregularidades, SEDESOL anunció en mayo de 2013 que las universidades de Puebla y Guerrero, así como el Tec de Monterrey se sumarían a la Cruzada Nacional Contra el Hambre, participando con brigadas de servicio social e investigaciones<sup>143</sup>.

La auditoría 13-0-20100-12-0269<sup>144</sup> demuestra que, a través de esquemas de subcontrataciones en forma de ‘pirámide invertida’, las universidades pagaron cantidades millonarias para proyectos que fueron mal realizados, o que no se llevaron a cabo en lo absoluto, recursos que terminaron en las cuentas bancarias de una empresa ajena a los contratos.

Lo anterior resultó posible gracias al pago por adelantado por parte de la SEDESOL y a la “falta de control, supervisión y seguimiento en la ejecución de las acciones convenidas” de la dependencia a cargo de Robles Berlanga.

Así, el 15 de abril de 2013, la Sedesol suscribió un anexo técnico con la UAEM por un monto de 159 millones 850 mil pesos, con el objetivo de “sensibilizar” a 500 mil madres en la alimentación sana, realizar un evento ferial para “construir alianzas entre las organizaciones de la sociedad civil y los diferentes niveles de gobierno” y “promover a la CNCH”.

Para esto SEDESOL otorgó recursos sin predeterminedar un sistema de control definido, ya que “no se establecieron las condiciones, términos y especificaciones” en el convenio y la institución académica, a su vez, pagó a cuatro proveedores para que realizaran los servicios, “sin firmar contrato” ni contar con estudio de mercado.

---

<sup>142</sup> Op. Cit, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013,

<sup>143</sup> Fortalece la participación de las universidades la Cruzada Nacional Contra el Hambre, SEDESOL [en línea]URL: <https://www.gob.mx/sedesol/prensa/fortalece-la-participacion-de-las-universidades-la-cruzada-nacional-contra-el-hambre>

<sup>144</sup> Auditoría Forense: 13-0-20100-12-0269 , ASF, [en línea]URL:

[http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013\\_0269\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0269_a.pdf)

Para “integrar” a 500 mil madres de 11 distintos estados a la Cruzada, la UAEM planeaba distribuir a cada una de ellas una despensa y entregar 14 mil 500 playeras con el logotipo de la CNCH, y más de 10 mil gorras en eventos para los que se preveía la compra de 250 mil globos o 450 reproductores de DVD, entre otros.

La adjudicación de 18 millones de pesos recayó en una empresa la cual, a su vez, subcontrató a otra firma, Dumago Systems, para entregar los “kits” a los coordinadores del programa de red nutricional. Sin embargo, según la auditoría, estas oficinas apenas recibieron 40 mil de las 500 mil despensas previstas en el programa.

Asimismo, la UAEM contrató a tres empresas para “diseñar e implementar redes nutricionales y evento ferial”. Dos de estas empresas, entre las cuales se encuentra Dumago Systems, tenían el mismo domicilio fiscal y sus representantes legales eran hermanos.

A raíz del pago, la otra empresa, Advanced Computer Knowledge, envió 14 millones de pesos en tres pagos diferidos a Esger, Servicios y Construcciones SA. Con el fin de “promover la Cruzada” y “concienciar a los jóvenes respecto del problema del hambre”, la UAEM pagó 75 millones de pesos a una empresa, sin contrato, la cual organizó un concierto de rock en el Auditorio Nacional el 30 de abril de 2013, lo que implicó un sobrepago de 29 millones respecto del convenio firmado con la SEDESOL. Esta empresa, a su vez, entregó 9 millones de pesos a Esger, Servicios y Construcciones SA el 8 de julio de 2013.

La ASF presumió entonces un daño al erario por 147 millones 715 mil pesos, y subrayó que la Sedesol “omitió supervisar, dar seguimiento y vigilar la prestación de los servicios convenidos”.

Aunado a lo anterior, el 2 de enero de 2013, la Sedesol encargó a la UAEM operar el Proyecto de Acompañamiento de la Población de Jornaleros Agrícolas, que consistía en instalar 838 “ventanillas” y asistir a los trabajadores, razón por la que entregó por adelantado 60 millones de pesos.

La UAEM, a su vez, contrató a una empresa para llevar a cabo esa instalación, pero de las 838 ventanillas previstas, aquella empresa sólo instaló 590, y además la

Universidad no utilizó la totalidad de estas ventanillas, lo que generó “pagos por servicios no utilizados y subutilizados” por 13 millones de pesos.

El 6 de mayo de 2013, la Sedesol firmó un convenio con la UAEM por 697 millones de pesos, el cual consistió en abastecer de equipo a los promotores al interior de la ruta “Sin hambre”, una red de servicios de asesoría y desarrollo de un sistema de administración y seguimiento de los programas sociales.

La Uaemor subcontrató a su vez a cinco empresas, a pesar de que el convenio lo prohibía expresamente y que los contratos resultaron fraudulentos, una de las cuales resultó ser otra vez Dumago Systems, y presentó posteriormente las facturas a la SEDESOL por un servicio que nunca se realizó.

Entre los 396 millones de pesos que costó el abastecimiento de los promotores de la Cruzada destacan las compras por 57 millones de pesos de “vasos de plástico duro color”, 10 millones en “gorras brigadistas”, 13 millones en “porta- credenciales”, 96 millones de “tornilleros / de color impreso” y 79 millones “en paliacates”. Estos artículos, estimó la ASF, “no corresponden con los objetivos que establece el decreto del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, que son: cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuadas de las personas en pobreza multidimensional”.

La Sedesol, por su parte, “no localizó el expediente” y el director del almacén general afirmó que “desconoce quién y cómo se realizó la entrega de los 31 millones de bienes”, mientras que las delegaciones de la dependencia federal en el Estado de México, Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz, Distrito Federal, Hidalgo o Puebla, entre otras, encontraron diversos pretextos para justificar la ausencia de documentación que comprobara la recepción de los artículos.

De las cuatro empresas que “ganaron” las licitaciones (sin contrato), una no declaró sus ganancias en el Impuesto sobre la Renta (ISR) y mintió sobre sus domicilios, mientras que su representante legal era el hermano del representante legal de otra empresa ganadora, la cual tampoco declaró el monto del contrato en su ISR. Ambas empresas, con vínculo familiar, transfirieron un total de 194 millones de pesos a la ya mencionada Esger Servicios y Construcciones SA.

Los demás anexos del contrato involucraron un contrato de 33 millones de pesos a Dumago Systems por la realización de asesorías “que no correspondían con los objetivos del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre”; el pago de 239 millones a una empresa con un domicilio falso, la cual transfirió a su vez 160 millones a Esger Servicios y Construcciones, así como un contrato por 29 millones a una tercera empresa, que terminó entregando 26 millones, en siete pagos, a Esger Servicios y Construcciones SA

En total, esta misteriosa empresa recibió, de los cinco proveedores contratados por la UAEM, nada menos que 416 millones de pesos, casi 60% del monto total de los convenios que firmó la Sedesol con las universidades en el marco de la Cruzada contra el Hambre. Y de los 993 millones de pesos auditados por la ASF en estos convenios, cerca de 845 millones resultaron en un “probable daño o perjuicio o ambos a la hacienda pública”.

A manera de cierre para el presente capítulo, se puede afirmar que dada la información presentada, la conclusión ineludible es que la estrategia es ineficaz, porque no ha conseguido los objetivos planteados desde un inicio, principalmente debido a su deficiente diseño, y es ineficiente, porque no sólo se ha distraído de sus funciones principales a sus principales programas; sino que en el marco de su implementación se han suscitado varias irregularidades y actos de corrupción.

## Capítulo 4 Políticas públicas y racionalidad

El presente capítulo no pretende demostrar el éxito o fracaso de la Cruzada, la información presentada en el capítulo 2 permite deducir este hecho. Por su parte en el presente capítulo se hace una reflexión acerca del por qué la Cruzada provocó los resultados obtenidos, qué nos dice la ciencia de las políticas acerca de este caso, cómo la racionalidad jugó un papel determinante en el curso que tomó la estrategia y por qué debió considerarse este factor con una mayor preminencia.

De acuerdo con la definición de políticas públicas y racionalidad exploradas en el capítulo 1, podemos comenzar a realizar un análisis respecto de la política pública conocida como Cruzada nacional contra el hambre. En el capítulo uno del presente trabajo se mencionó la importancia de las políticas públicas como una herramienta para resolver problemas concretos, promover integración social y modificar mediante normas y programas el *status quo* que les motivo a actuar.

Dicho esto, pareciera que la Cruzada se corresponde con la definición previa. Fue resultado de la actividad de una autoridad investida de poder, en este caso, el titular del ejecutivo mediante la expedición del decreto por el cual se creaba la Cruzada, con el respaldo de SEDESOL, con legitimidad gubernamental, porque fue electo mediante voto popular en un proceso electoral democrático (la legitimidad del actual gobierno puede ser motivo de una investigación más profunda que no podemos abarcar en este trabajo).

La Cruzada también implica un conjunto de prácticas y normas que emanan del poder público, la creación del Sistema Nacional Sin Hambre, la creación de las reglas de operación, la coordinación de los consejos, comités y la comisión intersecretarial, la comunicación social, y la elaboración de cuestionarios, selección de beneficiarios y asignación de recursos parten todas del poder público, conformado para atender una necesidad de interés público. Seleccionar los espacios y a la población objetivo a la que está dirigida la política implica tanto la decisión de actuar como de no hacerlo, tanto en áreas geográficas definidas, como en un sector de la sociedad bien delimitado.

En nuestra cruzada, los valores implícitos buscaban una situación deseada, definida por la situación actual y modelada con base en experiencias previas (los programas preexistentes y el programa hambre cero en Brasil), también existía un sustento jurídico que facultaba al gobierno para actuar y al ciudadano para exigir su derecho a una alimentación adecuada, el contenido por su parte, esa sustancia que da sentido y justifica a la Cruzada era la preocupante situación de hambre que padecen miles de mexicanos en el país. El programa era el conjunto de normas y procedimientos que materializaban a la Cruzada en acciones, transferencias de recursos y asignación de alimentos.

Dicho esto, existe cierta concordancia en las definiciones, y la realidad, la Cruzada se corresponde con el deber ser de una política pública y su falta de resultados supone que en realidad las críticas no se dirigen a la estrategia en sí, sino al gobierno que orquestó su diseño y ejecución, un atentado a la legitimidad gubernamental mediante la distorsión de la información y la agitación social y mediática.

No obstante, los criterios que utilizamos para evaluar a la Cruzada, se centran en su correspondencia con los elementos que integran una política pública y la racionalidad que inspira su creación. En el caso de la Cruzada, su gran fallo de origen es el que han señalado instituciones como en CONEVAL o la FAO, la carencia de una definición precisa del problema público que pretende solucionar y su consecuente desconexión de las acciones emprendidas

#### **4.1 Errores en el diseño; Una definición previa y precisa del problema: conceptos y racionalidad.**

En el capítulo dos exploramos las dificultades que planteó la definición de hambre, lo más sensato hubiera sido adoptar la definición convencional y asociar el hambre con la desnutrición, sin embargo, se estableció que SEDESOL ofreció una definición nueva, el hambre es la situación que padece una persona en pobreza extrema y con carencia alimentaria.

Esto plantea una serie de dificultades porque además de lo anteriormente mencionado no se toma una definición en concreto, y por lo tanto no se determina

un problema concreto. Atacar el hambre en su sentido más convencional implicaría erradicar la sensación dolorosa producto de una carencia en la ingesta de alimento, lo cual sería imposible de erradicar, en primera instancia debido a que todos en algún momento del día sentimos hambre, es la forma en que nuestro cuerpo nos requiere nutrientes, y en segunda porque su medición sería extremadamente difícil, aunado a que los especialistas en salud no utilizan este término tan coloquial.

Otra dificultad es que no únicamente se planteó atacar un concepto<sup>145</sup> compuesto, es decir, comprende tanto a la pobreza extrema (la cual tiene sus propios matices, que la diferencian de la pobreza) y la carencia alimentaria, que ya hemos definido como la inseguridad alimentaria, la cual a su vez alberga sus propios niveles, lo cual dificulta el establecimiento de medios a utilizar y fines a alcanzar. De esta forma se relegó a la desnutrición a ser uno de los objetivos de la cruzada y no su razón de ser. Efectivamente uno de los determinantes de la inseguridad alimentaria puede ser la pobreza y más aún la pobreza extrema, pero la propia FAO nos explica que puede existir inseguridad alimentaria (en su dimensión de acceso económico y físico a los alimentos, la cual es la que la Cruzada pretende abarcar) y aun así no presentarse la desnutrición, podría deberse a que existe capital social que minimice los efectos de la baja estabilidad económica, a que los alimentos en el campo son menos abundantes pero más nutritivos, o a que la población ha sabido sobrellevar su situación con recursos limitados.

Se determinó que la pobreza era la causa de la inseguridad alimentaria y por ello se le consideró dentro del marco conceptual. Sin embargo, como bien nos explica la FAO, existen políticas que ya se encuentran trabajando para reducir la pobreza,

---

<sup>145</sup> Los conceptos (del latín *conceptus*) "son las unidades más básicas de toda forma de conocimiento humano" ; construcciones o autoproyecciones mentales, por medio de las cuales comprendemos las experiencias que emergen de la interacción con nuestro entorno. Estas construcciones surgen por medio de la integración en clases o categorías, que agrupan nuestros nuevos conocimientos y nuestras nuevas experiencias con los conocimientos y experiencias almacenados en la memoria. Fuente: Real Academia Española (2014). «concepto». Diccionario de la lengua española (23.ª edición). Madrid: Espasa.

la argumentación explicaba que se pretendía abatir el hambre, no la pobreza. Esto demuestra muy bien que la racionalidad de la Cruzada estaba equivocada.

De acuerdo a las observaciones de SEDESOL, la condición de pobreza es causa del hambre, porque por inferencia lógica, las personas con un bajo ingreso y un entorno social comprometido son más susceptibles de padecer hambre, ya que no tienen capacidad adquisitiva suficiente ni lugares cercanos donde adquirir alimentos. Como interpretación lógica es un postulado válido, sin embargo, algo irrefutable en la Ciencias Sociales es el hecho de que estas no se rigen por leyes, no existen fórmulas que nos ofrezcan siempre el mismo resultado, jamás encontraremos en nuestra disciplina algo semejante a:  $A+B=$  revolución, porque no siempre condiciones suficientes implican causalidad. Como la FAO hace notar, la pobreza incrementa la probabilidad de padecer inseguridad alimentaria; pero no necesariamente debe ocurrir esto cada en todos los casos.

Ante la incapacidad de predecir acertadamente el resultado de determinados acontecimientos o las consecuencias de la conjunción de ciertos factores, el autor Jon Elster nos ofrece la herramienta de los mecanismos causales, los cuales nos permiten hacer inferencias de la clase:  $A+B$ , puede dar como resultado C, D, E o F, dependiendo del marco de oportunidad del cual dispongan los actores implicados. Los mecanismos nos permiten intentar dar una explicación a determinado acontecimiento, pero no establecer causalidades concretas. En el caso de la Cruzada se determinó que la pobreza extrema era la causa del hambre, por lo que se consideró adecuado equiparar ambos conceptos, ya que incidir en la primera, equivaldría a erradicar la segunda (desnutrición), lo cual resultó no en una simplificación del problema, sino que se complejizaría aún más al considerar la naturaleza multidimensional de la pobreza.

De esta forma se consideró la medición multidimensional de la pobreza a través de ciertos aspectos, los cuales son: vivienda, servicios básicos, educación, salud y seguridad social. Esto conforma el conjunto de oportunidad del individuo, lo que le permitirá o no adquirir alimentos, suponiendo que conozca su situación y con base



en ello tome la elección más racional posible. Si influimos en el conjunto de oportunidad de los individuos podemos ampliar sus opciones, en este caso la de adquirir alimentos<sup>146</sup>. Por ello el diseño de la estrategia parece más orientado a la erradicación de la pobreza. Pero SEDESOL (o los funcionarios que diseñaron la Cruzada), también se encuentran dentro de un marco de oportunidad que determina su racionalidad y limita sus opciones de decisión con base en la información disponible, y en el caso el hambre, la información es mucha y muy compleja, por ello definir el problema de manera adecuada también determinaría qué fuentes de información eran las más oportunas.

Es cierto que para realizar una elección racional necesitamos contar con la máxima información posible en orden de tomar la decisión que nos aporte mayores beneficios; sin embargo, también es cierto que nunca se puede tener toda la información.

Debemos requerir no sólo que las creencias sean racionales con respecto a las pruebas disponibles, sino que la cantidad de pruebas reunidas sea óptima en cierto sentido. Por una parte, está el riesgo de reunir muy pocas pruebas, por otra existe el riesgo de reunir excesivas pruebas, para el momento en que hemos llegado a una decisión puede haberse perdido el momento de actuar<sup>147</sup>.

En este caso SEDESOL pretende reunir demasiada información respecto a sus potenciales beneficiarios, pero al mismo tiempo ejecutó la estrategia demasiado rápido. De cualquier forma, el error de origen es a falta de una definición acertada del problema. Ya que de acuerdo con la lógica argumental de la Cruzada la población objetivo es aquella que padece desnutrición, no aquella que se encuentra en pobreza extrema. Una vez definidas las características que debe de cumplir la población objetivo, ¿Cómo la identificamos?

---

<sup>146</sup> *Ibíd*, Cap. 3.

<sup>147</sup> *Ibíd*, p. 34

La importancia de poseer una correcta definición sobre el problema en el cual la política pretende incidir es aún mayor al momento de definir a la población objetivo. ¿Quiénes califican para ingresar en la Cruzada?, se supone que son candidatos quienes padecen hambre, pero ya establecimos que la FAO lo equipara a la desnutrición, así que a partir de ahora los utilizaremos como sinónimos. ¿Cómo encontramos a la población que padece desnutrición (aguda y crónica)?, no podemos, únicamente serían detectados en el momento en que su condición los obligara a acudir a un centro de salud, si es que pueden hacerlo, pero, aun así, millones podrían pasar meses o años padeciendo desnutrición sin ser identificados y por lo tanto sin ser ayudados.

La Cruzada pretendió atender a la población que probablemente padeciera desnutrición, aquella que tuviera pobreza extrema y la carencia de 3 servicios básicos. Para definirla se utilizó en primer lugar una delimitación geográfica, que fue el municipio, después se aplicaron cuestionarios en las zonas de más alta marginación. Elster nos dice que para definir el conjunto de oportunidad de las personas podemos preguntarles o simplemente observarlos<sup>148</sup>; en este caso SEDESOL optó por preguntarles y con base en ello se decidió si recibirían o no las ayudas que integran la Cruzada.

“Muchos esquemas de distribución fracasan porque suponen que los aspirantes al bien escaso son ingenuos, es decir, que los candidatos actuarán como si ignoraran las reglas que gobiernan la asignación de recursos”<sup>149</sup>. En este caso se corre el riesgo de que los encuestados asuman actitudes y respuestas que les permitan adquirir el bien o ayuda distribuidos, lo que provoca que la población objetivo sea demasiado grande como para poder atenderla (como es el caso, debido a la escasez de recursos), a que los posibles beneficiarios no sean correctamente identificados o a que se dupliquen ayudas, como en efecto ocurrió. Identificar a la

---

<sup>148</sup> *Ibíd*, P.32

<sup>149</sup> Elster Jon, *Justicia Local, de qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias*, Gedisa, Barcelona, 1994, p. 140. De 311

población objetivo a partir de encuestas no resulta ser la opción más factible, considerando los resultados del capítulo 2, este aspecto se retomará en el modelo propositivo.

#### 4.2 La Implementación Una argumentación más o menos clara sobre la intervención: medios, fines y cooperación.

Supongamos que la identificación de la “pobreza extrema de alimentación” (identificación del conjunto de oportunidad más susceptible de producir hambre), fue la forma más adecuada de identificar a la población objetivo dada la información y recursos disponibles ¿Qué medidas son más apropiadas en orden de abatir el problema? En el capítulo 2 se evidenció la poca efectividad que tuvieron los comedores comunitarios como medida innovadora de la estrategia, las dificultades que supuso para los programas preexistentes, las irregularidades suscitadas y las dificultades que se presentan al efectuar transferencias no condicionadas.

La primera dificultad es que al ser una Política que pretende incidir en el hambre/desnutrición, debería dar primacía a la necesidad de satisfacer a demanda alimentaria. Las trasferencias monetarias y el efecto sustitución que podría ocurrir como parte de la asignación de recursos en especie, al minimizar los gastos en salud, educación y alimentos; tienen un efecto mínimo si consideramos que el costo de los alimentos en México es elevado debido a la inflación, el valor agregado que ocasionan los costos de importación, y la baja productividad en el campo.

Entre las acciones planteadas, las menos impulsadas y también las menos efectivas son las destinadas a elevar la productividad en el campo, lo cual es un asunto de vital importancia, ya que, con la suficiencia alimentaria, las familias mexicanas serían capaces de adquirir alimentos saludables a un bajo costo. La realidad es que desde 2011, “la FAO (la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) clasificó a México como importador neto de alimentos, y entre ellos

destaca maíz, frijol, trigo, arroz, soya, leche, queso, mantequilla, margarina, huevo, papa, carne bovina y porcina, aceites”<sup>150</sup>.

Si bien si se modificaron las normas de operación como el Programa de Abasto Rural, para que DICONSA comprara al menos 20% de sus insumos a pequeños productores, en la práctica sabemos que no ocurre, que los beneficiados son un listado de proveedores que incluye a por lo menos “30 grandes empresas de alimentos y productos de consumo básico como Nestlé, Canel’s, Kraft, Kellogs, Kimberly Clark, 3M, Nissin Foods, Agribands Purina, Roche, entre otras”<sup>151</sup>. Dichas empresas han sido duramente criticadas por The Hunger Project, debido a que los productos ofertados no garantizan una dieta equilibrada y cuando sí lo hacen, lo hacen mediante productos importados. “los productos básicos que oferta DICONSA en sus tiendas, 60% del frijol, 40% del maíz y 85% del arroz son importados”<sup>152</sup>.

Es en este marco donde opera la tarjeta Sin Hambre, la cual supuestamente restringe la capacidad de compra a 15 alimentos. Los cuales en ocasiones tienen un precio superior en tiendas DICONSA que, en otras tiendas de conveniencia, como se reportó en los estados de Querétaro y Chiapas, éste último entre los estados con más altos niveles de pobreza y desnutrición<sup>153</sup>; considerando que la tarjeta únicamente otorga 638 pesos mensuales, es de suma importancia que los beneficiarios aprovechen hasta el último peso, lo que no será posible si los productos tienen un precio superior al del mercado. También se han hecho advertencias respecto a que los beneficiarios podrían revender los productos<sup>154</sup>. El

---

<sup>150</sup> México S.A. La Jornada, 11/07/2016,[En línea], URL:

<http://www.jornada.unam.mx/2016/07/11/opinion/025o1eco> , Fecha de consulta: 30/10/2016

<sup>151</sup> Proveen a tiendas Diconsa al menos 30 grandes firmas, [en línea], URL: <http://www.24horas.mx/proveen-a-tiendas-diconsa-al-menos-30-grandes-firmas/>, FECHA DE CONSULTA: 29/10/2016

<sup>152</sup> Ídem.

<sup>153</sup>Diconsa vende más caro que comercios, [en línea], URL: <http://www.oem.com.mx/diariodelsur/notas/n2347725.htm>,

Y: Productos Diconsa; más caros: Sondeo, [en línea] URL: <http://www.eluniversalqueretaro.mx/portada/03-10-2013/productos-diconsa-mas-caros-sondeo> fecha de consulta: 29/10/2016

<sup>154</sup> Acusan fraude en las Tarjetas Sin Hambre; riesgo de reventa de alimentos: Coneval, 12/01/2015,[en línea] URL: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/01/12/1002167> , fecha de consulta: 21/10/2016.

inconveniente no es que los beneficiarios lucren con un programa gubernamental, ellos buscan aumentar su renta desde su racionalidad, el verdadero problema es que no estarían accediendo a alimentos nutritivos.

Las transferencias monetarias tienen un efecto renta al aumentar el ingreso disponible de los usuarios y estimular la propensión marginal a consumir de cada beneficiario. La tarjeta Sin Hambre es una transferencia condicionada, la cual únicamente puede ser usada para comprar alimentos de la canasta básica, por lo cual podría ser considerada como una transferencia en especie, esta clase de apoyos buscan tener un efecto sustitución en la economía de las familias, el dinero que no están gastando en los alimentos puede ser utilizado en otros rubros, como educación, salud o transporte; sin embargo, si las familias revenden los alimentos que adquieren, el efecto sustitución se convierte en efecto renta con sus respectivas consecuencias.

Jon Elster nos dice que la elección racional casi nunca ocurre en las acciones de los individuos, esto es debido a que el conjunto de opciones de las cuales dispone un individuo están determinadas por el marco de oportunidad en el cual está inserto. Dicho marco de oportunidad está determinado por la información de la cual dispone, sus deseos y su entorno socioeconómico, político y cultural. Al condicionar la tarjeta sin hambre, el gobierno pretende evitar que, al usar el efecto renta, el individuo actúe de manera irracional al comprar productos de escaso valor nutritivo o gaste el dinero en otras cosas que no son de primera necesidad, de esta forma limita las oportunidades del individuo que utiliza la tarjeta. “Es más fácil cambiar las circunstancias y oportunidades de la gente que su manera de pensar”<sup>155</sup>, de esta forma, aunque SEDESOL no puede tener la certeza de que los beneficiarios harán un uso incorrecto de la tarjeta, restringen la oportunidad de que esto ocurra.

Sin embargo, si como se mencionó, el efecto sustitución se convierte en efecto renta, el marco de oportunidad del individuo se volverá a ampliar y actuará de acuerdo con su propia racionalidad. Ello implica que adquirirá los alimentos más

---

<sup>155</sup> Op. Cit. Elster Jon, Tuercas y tornillos, p.26

económicos con el fin de hacer rendir su capital, no necesariamente los más nutritivos. Si México importa gran parte de sus alimentos, entre los que se encuentran oleaginosas de alto valor nutricional, podemos deducir que comer saludable resulta ser bastante costoso. No se necesita indagar mucho al respecto, actualmente (octubre de 2016), un kilogramo de manzanas tiene un costo promedio de \$28, uno de aguacate \$40 y la carne de res \$137<sup>156</sup>, mientras que una caja con 6 paquetes de galletas oreo tiene un costo de \$19, una bolsa de frituras entre \$5 y \$8 pesos y una botella de refresco de 2 litros oscila entre los \$10 y los \$24<sup>157</sup>. Estos últimos no sólo tienen un alto contenido calórico; sino también un bajo valor nutricional, aunque son considerablemente más económicos.

Por ello la Cruzada fue sumamente criticada al firmar convenios con empresas como Pepsi Co y Nestlé, porque en México no sólo imperan altos niveles de desnutrición, también existe una epidemia preocupante de obesidad. La misma SEGOB afirma que “En México, aproximadamente 7 de cada 10 adultos tienen exceso de peso y alrededor de 30% de menores de edad tiene sobrepeso u obesidad. Aunado a ello una de cada 5 muertes en el país es causada por diabetes”<sup>158</sup>.

Ahora bien, decimos que “para que una acción sea racional debe de constituir el mejor medio para satisfacer los deseos del agente dadas sus creencias”<sup>159</sup>, lo que en el primer capítulo definimos como racionalidad instrumental, la población considera que al gastar menos en productos deliciosos están haciendo un uso racional de su ingreso, pero como sabemos sus opciones también están limitadas por su marco de oportunidad. Una de las restricciones es por supuesto el nivel

---

<sup>156</sup> Canasta básica mexicana 2016, 31/10/2016, [en línea], URL: <http://elinpc.com.mx/canasta-basica-mexicana/>, Fecha de consulta 31/10/2016.

<sup>157</sup> Wal Mart, [en línea] URL: <https://super.walmart.com.mx/>, Fecha de consulta: 31/10/2016 Y OXXO, [En línea] <http://www.oxxo.com/antojo/>

<sup>158</sup> 10 Datos sobre la obesidad en México, SEGOB, [En línea], URL: <http://www.gob.mx/presidencia/articulos/10-datos-sobre-la-obesidad-en-mexico>, FECHA DE CONSULTA: 31/10/2016.

<sup>159</sup> Elster Jon, EGONOMICS, Análisis de la interacción entre racionalidad, emoción, preferencias y normas sociales en la economía de la acción individual y sus desviaciones, Gedisa, Barcelona 1997, p. 112.( de 214)

educativo, una buena educación permite distinguir a los alimentos saludables de los que no lo son, otra restricción es el número y ubicación de los proveedores.

No es casualidad que para ejemplificar el precio de los alimentos chatarra utilizara a Wal Mart y a OXXO, dos cadenas de supermercados y tiendas de conveniencia que han expandido poderosamente su presencia en México. Oxxo (propriété de Femsa, une filiale de Coca-Cola) a triplé ses points de vente de 1999 à 2004 pour atteindre 3 500.<sup>26</sup> En juillet 2012, Oxxo ouvrait son dix millièmè commerce et vise à ouvrir son quatorze millièmè au cours de l'année 2015<sup>160</sup>.<sup>161</sup> 14 mil tiendas no es mucho comparado con las 27 mil tiendas DICONSA; pero a ello se suman las poco más de 3000 tiendas Wal Mart y las miles de tiendas de abarrotes a lo largo de la república, que de acuerdo al artículo francés citado anteriormente juegan un papel fundamental en la distribución de comida chatarra: "Les tiendas (petites épiceries) ont joué un rôle déterminant dans la dissémination de la malbouffe; elles sont le moyen par lequel les sociétés transnationales et nationales de l'alimentation vendent et promeuvent leurs produits auprès des populations les plus pauvres dans les villages et à la champagne"<sup>162</sup>.<sup>163</sup>

En este caso encontramos que el marco de oportunidad de los beneficiarios está fuertemente influido y limitado por estas tiendas, las cuales existen en un gran número, las personas elegirán acudir a una tienda cercana por la tendencia natural de las personas a valorar más el presente que el futuro<sup>164</sup>, consideran que la demora en llegar a una tienda DICONSA no vale el esfuerzo, especialmente si la tienda de conveniencia es más cercana, ofrece un mayor número de opciones y los precios quizá sean más bajos. Desde luego este es un razonamiento irracional, porque no

---

<sup>160</sup> Op. Cit. Le libre-échange et l'épidémie de malbouffe au Mexique.

<sup>161</sup> Oxxo (propiedad de Femsa, una subsidiaria de Coca-Cola) triplicó sus puntos de venta de 1999 a 2004 para atender 3,500.<sup>26</sup> En julio de 2012, Oxxo abrió su comercio número diez mil y apunta a 14 mil durante el año. 2015

<sup>162</sup> Ídem.

<sup>163</sup> Las tiendas ,desempeñan un papel importante en la propagación de la comida chatarra; son el medio por el cual las empresas transnacionales y nacionales de alimentos venden y promocionan sus productos a las personas más pobres de los pueblos y el campo.

<sup>164</sup> Op. Cit. Elster Jon, Tuercas y Tornillos, Cap. 5.

considera las consecuencias a largo plazo de la acción, entre las que hay que mencionar que la falta de demanda a las tiendas DICONSA ocasiona que no se tenga la capacidad económica de mantener el programa en el largo plazo, que se prefiera comprar a grandes empresas porque los alimentos tienen un mayor tiempo de vida (necesario si la demanda no es la adecuada) y por ende se desestime la participación de muchos pequeños productores, los cuales a su vez no tienen mercado para sus productos y por ende no producen, ocasionando la inexistencia de suficiencia alimentaria en el país.

Entre todos estos factores, podemos afirmar que, aunque las transferencias monetarias y en especie incrementen la capacidad adquisitiva de los beneficiarios, los altos costos de los alimentos, la prevalencia de comida chatarra, la falta de productividad en el campo y la constante inflación no permitirán a las familias superar su condición de pobreza y tener un acceso sostenido a través del tiempo a los alimentos.

Con respecto a los comedores comunitarios, sus inconvenientes se han explorado en el capítulo 2, sin embargo es necesario resaltar que en un principio iban a ser provistos de insumos a través de los bancos de alimentos, los cuales, como señaló en entrevista el antropólogo José Magaña, fueron excluidos de la Cruzada o mejor dicho, se retiraron debido a la prevalencia de insumos enlatados o deshidratados en los comedores<sup>165</sup>. El INDESOL fungiría como puente coordinador de estas instancias en la implementación de la estrategia, sin embargo, en la página del Instituto sólo encontramos un enlace a la Asociación Mexicana de Bancos de Alimentos, el cual se encuentra caído<sup>166</sup>. Se resaltaré con mayor profundidad la importancia de estas instancias en el modelo propositivo, por ahora basta mencionar que son una vital fuente de frutas y verduras nutritivas.

---

<sup>165</sup> Testimonio - Cruzada contra el hambre, 9/03/2016, [en línea] URL: <https://www.youtube.com/watch?v=99NcV00yOsU>, Fecha de consulta: 22/10/2016

<sup>166</sup> Asociación Mexicana de Banco de Alimentos A.C. (AMBA), [en línea] URL: <http://indesol.gob.mx/conocenos/asociacion-mexicana-de-banco-de-alimentos-a-c-amba/>



En lo referente al Consejo Nacional de la Cruzada, y a la Comisión intersecretarial, las entrevistas de quienes estuvieron directamente implicados, nos refieren que fracasaron, por una parte existe el problema de la falta de presupuesto que le permitiría a cada institución participante ampliar sus actividades sin descuidar sus funciones sustantivas. El otro problema es aún más complejo, y tiene que ver con la complejidad de la acción colectiva, la Cruzada suponía la reunión de múltiples intereses, tendencias, costumbres y opciones.

En esta clase de acción también debemos considerar la tendencia de las personas a actuar lo más racionalmente posible, que en teoría implica adoptar la acción a la que se asocia la más alta utilidad posible. El problema es que lo que puede ser bueno para un agente puede resultar perjudicial para un conjunto. “Cuando interactúan dos o más individuos racionales pueden hacerse mucho más mal a sí mismos que cuanto hubieran podido hacer”<sup>167</sup>. Esta tendencia se explora a profundidad en la teoría de juegos o de las relaciones interdependientes, la acción que tomen los participantes es producto de su deseos y oportunidades y las expectativas de los deseos y oportunidades de los demás participantes.

En el caso de la Cruzada cada participante pugna por sus propios deseos e intereses, en función de las oportunidades que les brinda la estrategia. En el caso de los gobernadores de los Estados con los cuales SEDESOL firmó convenio, el deseo que más prevalece es el prestigio político, el reconocimiento de las acciones emprendidas bajo la administración a cargo de cada uno. Siendo una estrategia incluyente, pero centralizada, las acciones de los gobernadores se limitarán a la firma de un convenio que les beneficia en lo administrativo, pero los eclipsa en lo político. No se pueden atribuir una estrategia federal y por ello preferirán centrarse en los programas locales y de ser posible minimizar la acción del gobierno federal, si se trata del gobernador de un partido opositor.

El consejo por su parte está conformado por miembros de la sociedad civil, diversas ONG que de igual forma son especialistas en su rubro y consideran que su

---

<sup>167</sup> Op. Cit. Elster Jon, Tuercas y Tornillos, p. 36.

metodología y recursos son los más adecuados para satisfacer los requerimientos de la estrategia. Sus acciones estarán orientadas a fortalecer sus organizaciones y atraer recursos federales con el fin de complementar su labor. La cooperación con la Cruzada fue desalentada cuando sus principales aportes consultivos fueron desestimados.

El comité de expertos tiene una lógica similar al consejo. Pero además de perseguir intereses particulares (no egoístas), utilizan un lenguaje y una racionalidad propias que, si bien no se contraponen a las de SEDESOL, tampoco compaginan del todo. La crítica más recurrente por parte de los expertos fue, como se ha mencionado, una definición totalmente distinta del problema. Mientras que la comunidad médica y los expertos en nutrición pugnaban por una metodología de selección distinta para la población objetivo, basada en la inteligencia epidemiológica, SEDESOL, opta por seguir utilizando una perspectiva sociológica del problema como un derivado de la pobreza. Lo cual llevó a una confrontación directa con el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición, Salvador Zubirán, cuyo director (Dr. Abelardo Ávila Curiel) afirma que el comité de expertos no se ha vuelto a reunir desde la salida de Rosario Robles como titular de SEDESOL<sup>168</sup>.

En política pública incluso las políticas mejor diseñadas pueden fracasar si existen múltiples puntos de decisión durante la ejecución. “Estos puntos de decisión se refieren a los momentos en que los diferentes operadores de la política han de concretar acuerdos para ponerla en curso”<sup>169</sup>. En este caso SEDESOL debía coordinar una estrategia no sólo con sus propias instancias, sino con las de otras secretarías, gobiernos locales, e incluso con empresas privadas, lo cual eleva en grado sumo la complejidad de conciliar intereses y racionalidades distintas.

---

<sup>168</sup> Reflexión Informativa "CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE", Entrevista a Abelardo Ávila Curiel, 14/01/2016, [en línea], URL: <https://www.youtube.com/watch?v=K7zF-HsIKY8&index=6&list=LLqRGGd1yhVbeWaOwrFU0vw>, Fecha de consulta: 1/11/2016

<sup>169</sup> Aguilar Luis F., *Estudio introductorio, La implementación de las políticas*, Miguel ángel Porrúa, México, 1993, p. 48-49.

Como se ha mencionado, la teoría de juegos puede explicar por qué individuos que aparentemente pueden beneficiarse de acciones orientadas a un objetivo común, con frecuencia adoptan actitudes destructivas basándose en expectativas incompletas de las intenciones de los demás. Por ello es de suma importancia la existencia de “negociaciones y de la persuasión constante de quienes tienen la responsabilidad de llevar a cabo una política, para asegurar que no prospere ninguno de los juegos destructivos”<sup>170</sup>.

#### **4.3 Evaluación, Un compromiso con los resultados:**

Una característica esencial de las políticas públicas es su diseño flexible, el cual les permite adaptarse a un contexto cambiante, sea este político, social, cultural o económico. La Cruzada desde un comienzo hizo hincapié en la flexibilidad de su diseño, con el fin de hacer los cambios y ajustes de ser necesarios y posibles, la cobertura gradual de la población objetivo y la inclusión creciente de actores son prueba de ello. Incluso se han realizado cambios ante las observaciones de la prensa y los expertos involucrados. Incluso la mayor crítica que fue la de comenzar la Cruzada sin un marco conceptual claro y sin un presupuesto definido, fue soslayada bajo el argumento de que era necesario tomar medidas en vista de la grave problemática nutricional que enfrentaba el país, los medios a través de los cuales se lograría abatir el problema y los mecanismos serían definidos a través de la mejora continua de la estrategia. La ausencia de resultados positivos de importancia fue atribuida a que durante el proceso de mejora se incrementarían en número.

A este método de implementación de políticas públicas el autor Charles E. Lindblom le llamó “de las comparaciones limitadas sucesivas o incrementalismo”<sup>171</sup>. Este método parte de los postulados que hemos analizado en el presente capítulo, el hecho de que los tomadores de decisiones no pueden tener toda la información

---

<sup>170</sup> Bardach Eugene, *The implementation game: What happens after a bill becomes law*, MIT Press, Cambridge, 1977. P. 147.

<sup>171</sup> Charles E. Lindblom, *La ciencia de salir del paso*, en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p.206.

disponible al momento de diseñar e implementar una política y que por ello deben tener la facultad de improvisar frente a las circunstancias.

No obstante, la aparente afinidad entre el incrementalismo y la forma en la que fue implementada la Cruzada, debemos afirmar que no fue esta la metodología empleada. Por un lado, si bien es imposible conocer todos los posibles escenarios, si es necesario tener una idea definida con la mayor exactitud posible del problema que se plantea abatir, la Cruzada no tiene claro si pretende incidir en la pobreza extrema (y si lo hace es de manera muy limitada), en la desnutrición o en la insuficiencia alimentaria (en cuyo caso debería tener un mayor énfasis en la suficiencia alimentaria nacional). Por otro lado y aún más importante, las modificaciones que ha realizado SEDESOL han sido promovidas por agentes externos a la institución, ya sean CONEVAL, la Auditoría Superior de la Federación o incluso los medios de comunicación, a través de la presión mediática, el análisis empírico de las acciones emprendidas en el marco de la Cruzada han sido emitidos siempre por elementos externos y han forzado a SEDESOL a modificar objetivos (como incluir desnutrición aguda luego de las críticas por parte de la UNAM, CONEVAL y ASF), indicadores, e inclusive instrumentos.

Por ello no puede hablarse de una política basada en el incrementalismo; sino de una estrategia que debe ser modificada en función de las fallas que los observadores detectan. Esto, aunado a que en realidad no existe un compromiso real con los resultados, (en vista de la evidencia estadística que demuestra el incremento de la población objetivo) y a que en realidad diversos componentes de la estrategia han sido abandonados, como es el caso de los bancos de alimentos.

En conclusión, podemos afirmar que la Cruzada no sólo es una política pública mal diseñada y aún peor implementada, sino que carece de los 3 elementos más importantes que las distinguen de otras acciones gubernamentales (una definición previa y lo más precisa posible de un determinado problema público, de una argumentación más o menos clara sobre el modo en que la autoridad pública intervendrá para resolverlo y de un compromiso con los resultados). En el discurso la Cruzada era promovida como una estrategia de política pública incluyente y

participativa, en la realidad fue una simple formulación retórica que careció de un diseño basado en una racionalidad adecuada, de una coordinación adecuada que no le permitió cumplir con sus objetivos y que además enmarcó un conjunto muy numeroso de prácticas de corrupción, de acciones fuera de contexto y de ajustes forzados.

## Capítulo 5 Una propuesta de mejora

El presente capítulo constituye un modelo propositivo de mejora para el diseño e implementación de la Cruzada. El primer paso y el más importante es cambiar el diseño de la Cruzada, transformándola de estrategia a una verdadera política pública que opere a través de un programa independiente que deje operar a los programas preexistentes, sin distraerlos de sus funciones, y que al mismo tiempo se pueda enfocar específica y efectivamente en la problemática nutricional que representa el hambre. O bien, que continúe como una estrategia que coordine únicamente los programas federales y estatales orientados a la alimentación que son 80 y agropecuario que son 123, es decir el 3.64% y el 5.6% del total de 2194 programas federales y estatales que integran el Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza<sup>172</sup>. Ello reduciría considerablemente los problemas de acción colectiva que revisamos en el capítulo anterior y ayudaría a reforzar las acciones de estos programas, cuya participación tan pequeña en el espectro podría significar una repercusión imperceptible.

Tanto si cambia a programa, como si permanece a manera de estrategia, son necesarias una serie de medidas ineludibles. La primera es el diseño de un nuevo modelo de selección para la población objetivo, seguida por una acción que repercuta en el corto plazo y finalmente una medida paralela, pero cuyas repercusiones serán visibles a largo plazo.

### 5.1 Corregir el diseño: Una nueva población objetivo

Como se ha mencionado a lo largo del presente trabajo, la principal falla de la cruzada fue la ausencia de un marco conceptual acertado y bien definido, por ello sus principales programas eran preexistentes y estaban abocados principalmente a la erradicación de la pobreza, cuyo papel en la presencia de la desnutrición (hambre) es relevante, pero no inherente en su totalidad, por lo que su principal criterio de selección para la población objetivo no tendría que haber sido la pobreza, de eso ya se encargaban los anteriores programas.

---

<sup>172</sup> Catálogo de Programas y acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social, [En línea], URL: <http://www.programassociales.mx/>, Fecha de consulta: 6/11/2016

Basados en los conceptos determinados por la FAO, explicamos que el hambre es sinónimo de desnutrición, por lo cual, una Cruzada contra el hambre debería ser una estrategia orientada a la erradicación de dicho mal. En el capítulo 3 referimos que SEDESOL determina quienes son candidatos para ser beneficiarios primero mediante una delimitación geográfica, y después mediante una serie de encuestas realizada por voluntarios. También se explicó que no es la mejor metodología posible, dada la tendencia de las personas por adoptar actitudes y respuestas que los pueden hacer partícipes del beneficio gubernamental.

Si no podemos confiar en las respuestas y la desnutrición es un problema que sólo es visible cuando la población acude a los centros de salud, ¿Cómo podemos seleccionar a la población objetivo? Es práctica común analizar la situación de un determinado país partiendo de los indicadores económicos más comunes, tales como PIB, tasas de crecimiento de los índices de precios, balance en cuenta corriente y de capital, entre otros. Sin embargo, delimitar la magnitud de fenómenos como el de pobreza puede no ser tan sencillo al omitirse la dimensión real del problema.

Esto implica, a su vez, adversidades en la formulación misma de políticas de erradicación de la pobreza ante la incapacidad, por ejemplo, localizar con exactitud tanto la ubicación geográfica de la población objetivo, e identificar los elementos individuales que originan el problema. Este aspecto es difícil, en especial en el fenómeno de la desnutrición, sobre todo en economías que padecen un acentuado contraste, como es el caso de México, donde los problemas de pobreza extrema se exacerbaban en los estados localizados al centro y sureste de la República Mexicana.

Adicionalmente, la inspección de la evolución de variables económicas tradicionales puede fallar ampliamente en la detección de problemas graves en la alimentación, como es el caso de variaciones en precios. Asimismo, “la población sin poder adquisitivo desplazada por la falta de alimentos migra hacia los centros urbanos, y

por tanto los incrementos en la demanda que puedan ocasionar en las ciudades afectan marginalmente los índices de precios”<sup>173</sup>.

Esta sección intentará dar elementos para un entendimiento general sobre la función y uso de los que comúnmente se conocen como “indicadores sociales”, y establecer su importancia en el contexto de formulación y aplicación de política económica. Los indicadores y herramientas a continuación presentados son utilizados habitualmente por el gobierno mexicano, según lo refiere SEDESOL en su Boletín quincenal de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional<sup>174</sup>:

**1. Disponibilidad alimentaria.** La FAO realiza cálculos periódicos sobre la disponibilidad calórica per cápita existente en diferentes regiones del mundo. Dichos cálculos se basan en la oferta total de alimentos en el país en cuestión (producción + importaciones – exportaciones). Asimismo, la FAO profundiza en sus cálculos poniendo de relieve el origen de las variaciones en sus indicadores, así como la contribución de los diferentes sectores a dichas variaciones<sup>175</sup>.

La variable calorías diarias per cápita mantiene una estrecha relación con el nivel nutricional general de un país; sin embargo, es incapaz de señalar las áreas o poblaciones en las cuales los problemas se agudizan, lo cual se debe a la incapacidad de la variable de incorporar la distribución de los alimentos entre las regiones y la población.

---

<sup>173</sup> Mons, Cynthia T. . *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries* ,Stanford University Press. Stanford, California, 2006, p 28.

<sup>174</sup> Avances y Retos de la Política Social. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, Boletín quincenal de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, SEDESOL, Año 4, núm. 102, Julio 2 de

2015 [EN LÍNEA], URL:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31142/boletin\\_102\\_DGAP\\_11\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31142/boletin_102_DGAP_11_.pdf) consulta 5/11/2016

<sup>175</sup> <http://www.fao.org/statistics/es/>



**2. Enfoque de “acceso a”.** Este es el enfoque que ha utilizado la Cruzada en el diseño e implementación de la estrategia. A diferencia de los demás indicadores, el enfoque de “acceso a” no es un indicador sino un método de estudio. Se enfoca hacia las razones y circunstancias según las cuales los individuos de una determinada economía adquieren alimentos. El enfoque busca encontrar las fallas en el funcionamiento económico que provocan el hambre en una población determinada. Éste es adecuado para la prevención de problemas de hambre generalizada y para corregir fallas estructurales que de otra manera pueden pasar inadvertidas o no cobrar la importancia que realmente tienen. Sin embargo el enfoque pierde su utilidad cuando el problema de hambre y desnutrición ya existe, como en efecto se ha visto dada la falta de resultados contundentes.

**3. Censos/cuestionarios.** Los censos utilizados para medir la desnutrición de un país determinado son los de peso y talla. Dichos censos se basan en medidas antropométricas de la población; comparando los resultados con medidas consideradas como adecuadas se determina un nivel nutricional por población, región o municipio. Cuando los censos siguen un procedimiento metodológico adecuado, la información puede ser adecuada; sin embargo los censos tienen varias limitantes. Por un lado, los censos constituyen información de corte transversal dada la periodicidad de los mismos. Cuando los censos se realizan frecuente y periódicamente, la información se puede convertir en una serie; sin embargo, esto tiene un alto costo considerando las zonas que debe alcanzar un censo y el material y personal involucrado en la realización del mismo. Adicionalmente, los censos tienen limitaciones racionales (como las mencionadas respecto a proporcionar respuestas falsas) y culturales, ya que mucha gente en el entorno rural es muy desconfiada respecto a las personas externas indagando en su vida personal.

Por último, los censos tienen limitaciones políticas; éstas se pueden ejemplificar cuando un partido de oposición se encuentra en el poder de una región determinada y bloquea el paso del censo en su región por determinarlo como del

partido opositor, o bien las autoridades locales pueden impedir la realización de un censo con el fin de ocultar la realidad nutricional del municipio.

**4. Índice de desarrollo humano (IDH):** El IDH incorpora tres variables en su estructura: esperanza de vida, tasa de alfabetismo en personas mayores de 15 años y PIB per cápita ajustado por diferencias en precios regionales. El IDH se calcula utilizando y ponderando índices de privación, y permite desagregación a nivel municipal<sup>176</sup>.

El IDH es un índice relativo; lo que realmente mide es la condición en que se encuentran las poblaciones con respecto a la población que se encuentra en la mejor situación (debido a que el índice se basa en cálculos previos de índices de privación). Por tanto, la efectividad de medición del índice depende de las regiones que se encuentran en mejores condiciones. Si la mejor región de un país tiene condiciones de analfabetismo altas, los índices resultantes pueden subestimar la situación real. Asimismo, no se miden aspectos de distribución del ingreso. Adicionalmente, para efectos de desnutrición, los índices no tienen mayor relevancia, pues la única variable incorporada que considera este aspecto es la esperanza de vida que, aunque en cierta relación con la nutrición, no se define únicamente por este factor.

**5. Índice de marginación (IM).** Creado por el Consejo Nacional de Población (Conapo), incorpora en su cálculo diferentes aspectos en materia de educación, vivienda, ingresos y distribución de la población. Mediante el método de componentes básicos se ponderan los resultados de los diferentes índices y la estratificación se realiza mediante el método de estratificación óptima<sup>177</sup>.

El índice constituye una valiosa herramienta para la formulación de políticas orientadas a disminuir la pobreza en general, creando un panorama adecuado

---

<sup>176</sup> Desigualdad, desarrollo humano y la condición urbano-regional en México, INEGI-COLMEX, 03/2013, [en línea], URL: <http://www.inegi.org.mx/eventos/2013/Desigualdades/doc/P-MiguelSuarez.pdf>, fecha de consulta: 04/11/2016

<sup>177</sup> Ídem.

que localiza y mide la marginación en cada municipio del país. Sin embargo, como ocurre con el índice de desarrollo humano, el IM no se orienta específicamente al problema de desnutrición y, por tanto, puede ocasionar sesgos si se utiliza para la localización de los municipios con mayor desnutrición, como también ocurrió en el marco de la Cruzada.

**6. Índice Foster Greer y Thorbecke (FGT).** El índice FGT busca medir el nivel de pobreza basándose en la determinación de una línea debajo de la cual los individuos se consideran como extremadamente pobres. El índice FGT cumple con las condiciones de monotonía y transferencia y utiliza para su cálculo las brechas de pobreza de los individuos, un parámetro que se denomina aversión a la pobreza y la población total. “De los diferentes valores que se le asignen al parámetro de aversión, el índice puede determinar la razón global de pobreza, la tasa de brechas en el ingreso y satisfacer los axiomas de monotonía y transferencia”<sup>178</sup>. Se define la línea de pobreza de acuerdo con una canasta alimentaria básica con lo que su aplicación mide la población incapaz de tener acceso a una alimentación suficiente

La calidad de la estimación de esta aplicación se basa por tanto en la canasta alimentaria utilizada, así como su costo en términos monetarios. De esta manera, el cálculo, al no incorporar la estructura del autoconsumo de los hogares, puede subestimar o sobrestimar la población sin acceso a una alimentación suficiente.

La consideración de los indicadores y herramientas descritos en esta sección permite una comprensión más amplia de la necesidad de una metodología que coadyuve a una determinación más precisa del problema nutricional en México y su consecuente aplicación en el diseño de políticas públicas, en este caso en particular, la definición de la población objetivo de la Cruzada.

A la fecha, el INEGI ha elaborado mapas a nivel estatal y regional de la situación socioeconómica del país, para lo cual consideró una serie de indicadores relacionados con el bienestar económico y social, y que se desprenden del Censo

---

<sup>178</sup> Op. Cit, Avances y Retos de la Política Social, SEDESOL.

Nacional de Población y Vivienda. Dicha fuente de información es confiable debido a su representatividad y método de elaboración, y constituye la base para la construcción del índice de desnutrición que se desarrolla en este capítulo. A continuación, se detallan los elementos que permitieron el desarrollo metodológico y que a su vez sustentan la elaboración del índice propuesto.

Además de los inconvenientes mencionados para cada herramienta e indicador, resulta evidente que su uso habitual y su falta de resultados, constituyen evidencia empírica de su falta de factibilidad. Cualquier otra propuesta estadística puede constituir únicamente un modelo que estime la probabilidad de padecer desnutrición, ya que sólo podemos basarnos en determinada información al alcance de los funcionarios encargados de diseñar las políticas. Por tanto, es poco realista pretender ofrecer un modelo probabilístico que supere a los anteriores, porque además de que debería partir de variables similares, requeriría mucha más preparación y experiencia.

En lugar de ello proponemos una selección objetiva basándonos únicamente en la variable de desnutrición, y seleccionando únicamente a aquellos individuos que se encuentren en verdadera necesidad de ayuda. Ello, basándonos en el reconocimiento de que no podemos contar con toda la información necesaria, y al mismo tiempo, que las cifras de pobres alimentarios han aumentado, lo que indica que los modelos probabilísticos anteriormente citados tampoco han funcionado. Para ello consideraremos una metodología cuyo uso habitual no se encuentra en las Ciencias Sociales, sino en las ciencias biológicas, químicas y de la salud.

Dicha metodología tiene el nombre de **Inteligencia epidemiológica**, la cual se define como “el proceso de detección, filtrado, verificación, análisis, evaluación e investigación de aquellos eventos o situaciones que puedan representar una amenaza para la salud pública”<sup>179</sup>. Este sistema de recolección de información surge ante la adversidad de realizar estudios más completos y formales, basados

---

<sup>179</sup> UNIDAD DE INTELIGENCIA EPIDEMIOLOGICA Y SANITARIA, Secretaría de Salud, [en línea], URL: <http://www.epidemiologia.salud.gob.mx/uies/index.html>, Fecha de consulta: 6/11/2016

en la información que proveen los censos, las dificultades de los estudios formales son<sup>180</sup>:

- La población objetivo es muy dispersa.
- La amplia variabilidad y desconocimiento de factores a ser estudiados.
- Estudios que buscan metas con muchos factores y variables.
- Muchos de los datos recolectados en un estudio único podrían causar errores masivos de medición.

En nuestro caso de estudio, la desnutrición es un problema de salud, y dada su magnitud y repercusiones sociales, es un problema de salud pública, como se mencionó en el capítulo1. Sin embargo, conocer la identidad y ubicación de cada

persona que padece este mal es en extremo difícil, por lo que los estudios formales indudablemente afrontarán las adversidades anteriormente enlistadas. Las dependencias como la SEDESOL, o la Secretaría de Salud, dependen de las encuestas y muestreos que realice el INEGI, cuya periodicidad no permite una actualización lo suficientemente rápida como para permitir una atención pronta a las necesidades de la población. Por ello la inteligencia epidemiológica cuenta no sólo con fuentes formales (por llamarlas de algún modo), de información. Por su parte cuenta con 2 componentes:

- La “vigilancia basada en indicadores”, que consiste en la recolección, análisis e interpretación de datos estructurados provenientes de sistemas de vigilancia existentes: Como las encuestas socioeconómicas que realiza el INEGI durante sus censos, o la Encuesta Nacional de Salud
- La “vigilancia basada en eventos” que consiste en la captura, filtrado y verificación de información sobre eventos que pueden tener una repercusión en salud pública provenientes de diferentes fuentes oficiales y no oficiales: Ello pueden ser alertas por parte de los hospitales, acerca de fallecimientos por

---

<sup>180</sup> Métodos para la recolección de acciones y datos orientados a la inteligencia epidemiológica, FAO, [en línea] URL: <http://www.fao.org/docrep/014/i2363s/i2363s00.pdf>, FECHA DE CONSULTA: 31/10/2016

enfermedades de importancia, como el ébola, o la preocupación ante un número elevado de casos de determinada enfermedad.

Estas fuentes de información permiten tener una integración de diversas disciplinas. Hacer proyecciones acerca del problema y tomar medidas orientadas a la acción inmediata, comunicar riesgos y prevenir la propagación de los casos. Para presentar un ejemplo, digamos que una cierta unidad médica presenta un número considerable de muertes por dengue en un año determinado, si esta cifra coincide con el promedio histórico de muertes por esa misma causa en esa misma región, existe un problema de salud pública, el cotejar los datos, las instituciones pueden delimitar su área de acción con mayor facilidad y tomar medidas acordes a evitar la propagación de la enfermedad, así como a instruir a la población acerca de las acciones a emprender con el fin de erradicar la enfermedad.

La inteligencia epidemiológica se sirve actualmente de las fuentes informales de información correspondientes a la era digital, las redes sociales y los medios electrónicos de noticias fueron de gran ayuda para contener la expansión del SARS en 2003<sup>181</sup>. Entre las ventajas de estas fuentes de información se cuentan:

- Ser rápida: incluso en tiempo real, a la luz de herramientas como twitter, Facebook, etc.
- Proveer información local acerca de los eventos de interés en salud pública que pudieran suscitarse: incluso ahora muchos encuestadores no logran llegar a las zonas más inaccesibles. Por lo que estas zonas en ocasiones proveen información incompleta.
- La información es menos susceptible de ser politizada, una vez que se presenta de manera abierta.
- La recolección de información es incluyente, una vez conocidos los eventos particulares, se investiga el entorno en el cual surgieron, para lo cual es muy

---

<sup>181</sup> Ídem.

importante la participación de la ciudadanía, lo que permitirá determinar probables causas y con base en ello elaborar soluciones.

Los pasos concretos para realizar un estudio de inteligencia epidemiológica

son<sup>182</sup>:

1. Búsqueda activa de información (captura de eventos)

–Recepción de notificaciones y comunicaciones

–Recepción de consultas

2. Filtrado de eventos

3. Verificación

4. Análisis/ evaluación de señales

5. Evaluación del riesgo para el país en cuestión

6. Documentación de actividades

7. Comunicación

–Reunión con autoridades facultadas

–Informe diario de alertas y señales

–Informe mensual

–Informe anual

Dicho esto, la propuesta para delimitar a la población objetivo es muy sencilla.

Utilizar la inteligencia epidemiológica de la siguiente manera:

1. Vigilancia de datos: Consistiría en la búsqueda de información preexistente, documentada por el INEGI y la Secretaría de Salud, basándonos en las cifras de

---

<sup>182</sup> Ídem.

mortalidad por desnutrición, aquellas poblaciones con un una cifra elevada de mortalidad por esta causa deben ser consideradas de interés, una vez definidas las áreas prioritarias, se procede a conseguir información específica, entre las que están los certificados de defunción emitidos por la institución de salud, los cuales nos permitirán conocer el lugar habitual de residencia de los fallecidos, su edad, género etc.

2. Vigilancia de eventos: Esta nos permitiría identificar no sólo los casos de mortalidad, sino también los de morbilidad por desnutrición, lo que consentiría complementar la información con las cifras documentales. La información sería recopilada y turnada por las unidades de salud de manera mensual, lo que por un lado otorgaría confiabilidad a la información recibida y por el otro permitiría evitar el flujo de la información a través de varios niveles de la administración que retrasarían su interpretación, entre ellos los gobiernos estatales y locales. También se pueden incluir a las escuelas de nivel básico, quien mediante una medición de peso y estatura pueden referir casos dignos de atención a las unidades centrales.

3. Filtrado de eventos: Se analizarán los casos reportados por unidad de salud; se seleccionarán aquellas áreas con un mayor número de casos con relación a la población que reside en la localidad y que al mismo tiempo cuenten con un elevado número de decesos por desnutrición de acuerdo con las fuentes documentales.

4. Verificación: Los expertos de la Secretaría de salud procederían a comprobar la veracidad de los casos si es posible, porque, de cualquier manera, la información documental también será un referente que permitirá comprobar dicha veracidad. La compatibilidad de los datos permitirá entonces hacer una delimitación geográfica donde se realizarán las encuestas.

5. El riesgo para México consiste en la falta de cohesión social, la baja producción de capital humano, la violencia latente y muchos otros factores derivados de la situación del hambre, lo cual la vuelve un asunto de interés público.

6. Una vez definidas las áreas prioritarias se considera oportuno enviar a los delegados de SEDESOL, para indagar más acerca del entorno de la población



afectada, ello nos permitirá conocer en qué medio se desarrollaban, esto implica medioambiente, clima, acceso a la alimentación, a los servicios básicos etc. Con base en ello determinar qué factores son los que presentan una frecuencia más elevada, lo que permitirá tomar decisiones informadas con respecto a la información obtenida, es decir, qué programas integrantes de la cruzada deberán ampliar su cobertura a estas zonas.

7. Los comedores comunitarios deberán establecerse en las zonas clasificadas como prioritarias.

8. En las zonas de origen de los pacientes identificados por la unidad de salud se deberá implementar el Cuestionario Único de Información Socioeconómica que actualmente usa SEDESOL, sin embargo, las preguntas que contiene van más orientadas a la clasificación de la pobreza, por lo que es necesario o bien ampliarlo, o bien acotarlo específicamente al área nutricional, ya que de 95 preguntas únicamente 6 son referidas a la nutrición e ingesta de alimentos Dichas preguntas son<sup>183</sup>:

1. ¿A algún integrante del hogar le ha sido diagnosticada alguna de las siguientes enfermedades por un médico?

I. Deficiencia nutricional

58. ¿Cuántas comidas al día acostumbran hacer los miembros de este hogar? (desayuno, almuerzo, comida y cena)

59. ¿Con qué frecuencia consume por semana consume... [lista de alimentos]

60. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto (integrante de 18 años o más)...

A. tuvieron una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?

---

<sup>183</sup> Cuestionario Único de Información Socioeconómica, SEDESOL, [En línea]URL: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110994/Anexo\\_18A\\_CUIS.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110994/Anexo_18A_CUIS.pdf) .

B. dejaron de desayunar, comer o cenar?

C. comieron menos de lo que usted piensa debieron comer?

D. se quedaron sin comida?

E. sintieron hambre pero no comieron?

F. sólo comieron una vez al día o dejaron de comer todo un día?

61. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar...

A. tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?

B. comió menos de lo que debía?

C. tuvieron que disminuirle la cantidad servida en las comidas?

D. sintió hambre pero no comió?

E. se acostó con hambre?

F. comió una vez al día o dejó de comer todo un día?

62. ¿Acostumbran desayunar los integrantes menores de 12 años de este hogar?

Se considera que este conjunto de preguntas está bien diseñado y se corresponde con la herramienta del proyecto “Voices of the hungry” de la FAO. Este es un instrumento de 8 preguntas que se basa en la suma de experiencias similares de personas que han padecido o padecen hambre, y que por lo tanto adoptan conductas alimentarias similares, dichas preguntas son<sup>184</sup>:

---

<sup>184</sup> ¿Te has preguntado alguna vez cómo se mide el #hambre en el mundo?, FAO, 18/02/2015 [En línea], URL: <http://www.fao.org/zhc/detail-events/es/c/277209/>.

“En los últimos 12 meses, debido a falta de dinero o de otros recursos, hubo un momento en que ...

1. ¿Le preocupaba quedarse sin alimentos?
2. ¿No pudo comer alimentos sanos y nutritivos?
3. ¿Tuvo que comer una variedad limitada de alimentos?
4. ¿Tuvo que saltar una comida?
5. ¿Comió menos de lo que debía?
6. ¿En su hogar se quedaron sin alimentos?
7. ¿Sintió hambre, pero no comió?
8. ¿Dejó de comer durante todo un día?

Si bien este conjunto de preguntas está bien diseñado, se recomienda ponerlo al principio del cuestionario, ya que la estrategia debe orientarse principalmente al hambre/desnutrición y no a la pobreza. Es de suma importancia, además, incluir preguntas referentes a los síntomas propios de la desnutrición mencionados en el capítulo 3 en el apartado el concepto de hambre. Ya que se trata de un padecimiento médico concreto con determinantes propias.

9. Una vez aplicadas las encuestas en el área geográfica determinada por la inteligencia epidemiológica, podremos entonces seleccionar a nuestra población objetivo.

La aplicación de esta metodología podría parecer experimental en nuestro campo de estudio, sin embargo su principal objetivo es estudiar y contener problemas de salud pública, y los asuntos públicos son eminentemente del interés de las Ciencias

Sociales. De hecho, la obesidad, un problema de suma importancia en nuestro país, considerado como epidemia y por lo tanto como problema de salud pública, podría ser evaluada mediante esta metodología, a propuesta del Doctor Abelardo Ávila, director del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, quien refiere “para combatir estos padecimientos se requiere un sistema de evaluación real y transparente a la sociedad, que permita evaluar en tiempo real los datos obtenidos sobre la epidemia”<sup>185</sup>. También refiere que se intentó implementar este sistema en el marco de la Cruzada, sin embargo, ante el cambio de titular, el proyecto quedó en el olvido.

## **5.2 Una mejor Operación: Medida a corto plazo: Los bancos de alimento**

Es conocido que SEDESOL tuvo siempre la intención de incluir a los bancos de alimentos en la implementación de la Cruzada, también es conocido que su participación fue minimizada e inclusive se han retirado de manera paulatina del programa. El enlace electrónico que conectaba la página del INDESOL con la Asociación Mexicana de Bancos de Alimentos ha desaparecido y es prácticamente inexistente una vía de comunicación con este organismo.

La intención era que estas organizaciones recopilaran alimentos y los proporcionaran a los comedores comunitarios, entre otras irregularidades que involucran a este componente de la cruzada, destaca el hecho de que no existe registro alguno que compruebe que efectivamente estas organizaciones fungieron como proveedores. Los miembros del consejo nacional de la cruzada, cuyas entrevistas aparecen en el capítulo 2, refieren únicamente que no consideran prudente recurrir a estas instancias porque prácticamente se le da a los beneficiarios las sobras de la sociedad. Y es en este último punto donde yace el elemento sustantivo que hace valiosos a los bancos e alimentos.

Los bancos de alimentos no surgen con el propósito de recopilar las sobras que produce la sociedad, todo lo contrario, nacen bajo la premisa de que no todo el

---

<sup>185</sup> Proponen sistema de inteligencia epidemiológica contra obesidad, Crónica, 17/02/2016 [En línea], URL: <http://www.cronica.com.mx/notas/2016/945424.html>, Fecha de consulta 6/11/2016

alimento que se produce es aprovechado por la sociedad o incluso no llega a ella por el fenómeno del desperdicio. En el caso de los productos de la agricultura como las frutas, verduras, hortalizas, etc. esto ocurre en varias etapas: producción, post-cosecha, almacenamiento y transporte. En la producción, donde muchas veces las cosechas no son recogidas en su totalidad, ya sea por falta de tecnología o por las carencias de capital que le impiden al productor contratar mano de obra necesaria para cosechar, a ello se le suma la fluctuación en los precios en el mercado, que pueden provocar que los precios del producto sean tan bajos que el productor considere más factible no cosechar, debido a que los costos de hacerlo superan la ganancia esperada por colocar su producto en el mercado.

Durante la fase de la post cosecha y el almacenamiento muchos de los alimentos son maltratados en parte por falta de tecnología necesaria y por la falta de infraestructura necesaria. Esto ocasiona que muchos vegetales, verduras etc. sean descartados por no considerarlos aptos para su venta, debido a factores estéticos, que la fruta tenga deformaciones y no concuerde con los parámetros de imagen que tienen los consumidores, o a que parte del producto esté maltratado o magullado.

Estos son datos de suma importancia, sobre todo si tomamos en cuenta que la Cruzada pretendía reducir las pérdidas postcosecha y, como bien señaló la Auditoría Superior de la Federación, nunca especificó cómo pretendía hacerlo. Se le tuvo que haber dado mayor relevancia a este objetivo y a sus componentes considerando que “En México se desperdician 19 millones de toneladas de alimento al año, lo que equivale al consumo de por lo menos 27 millones de personas, 46% son frutas y verduras, 29% son cereales, y 25% son productos de origen animal como cárnicos y lácteos”<sup>186</sup>.

En entrevista, Federico González, presidente del Consejo Nacional de Bancos de Alimentos en México, refiere que estas organizaciones logran rescatar 120 mil

---

<sup>186</sup> En México 19 millones de tons se desperdician: SEDESOL, 11/02/2016, [en línea], URL: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/02/11/en-mexico-19-millones-de-tons-de-alimentos-se-desperdician>, fecha de consulta: 01/11/2016.

toneladas al año, el equivalente a sólo 4 días de desperdicio o al 2% de todo lo que se desperdicia a nivel nacional al año. Esto quiere decir que sin ningún problema se podría cubrir a la población objetivo si lográramos recuperar la mitad del alimento que se desperdicia y a la población en pobreza extrema en su totalidad si pudiéramos recuperar el 100%.

Aunque en el discurso se ha mencionado una fuerte alianza con los bancos de alimentos en el marco de la Cruzada, lo cierto es que este componente es el único que no refiere ningún indicador y que de hecho ha sido completamente borrado de la página oficial Sin Hambre, en lugar de mostrarnos información, encontramos esto:



Si a ello le sumamos el hecho de que el link que se encontraba albergado en el INDESOL no lleva a ningún lado, que en su página oficial, la asociación Mexicana de bancos de alimentos jamás menciona a SEDESOL o a la Cruzada, y que todos los demás text buttons de la página Sin Hambre, funcionan perfectamente sin ninguna advertencia electoral; podemos concluir que hubo una escisión total en la relación entre estas importantes organizaciones y SEDESOL.

Por ello se propone retomar esta relación, si es que alguna vez la hubo, y dotar a los bancos de alimentos de recursos necesarios para que realicen su labor esta colaboración puede lograrse mediante la estrategia reducida o como programa coordinado a través del INDESOL, el cual podría asegurar que el Programa de Coinversión social se garantice a todos los bancos de alimentos del país. Sin necesidad de someterlo a concurso y siempre y cuando los responsables se sometan a una adecuada capacitación.

Este programa establece que los actores sociales, en este caso los bancos de alimentos aporten cuando menos el 20% del monto total del proyecto. Ha sido muy exitoso en proyectos productivos de pequeñas comunidades y organizaciones, ya que una de sus premisas es generar impacto y cohesión social. Para ello habría que modificar el inciso 3.4 de las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, que por ahora da prioridad a los proyectos que cuenten con la participación de integrantes del conjunto de hogares del padrón de personas beneficiarias PROSPERA, para dar prioridad a los proyectos de bancos de alimentos que se encuentren insertos en el marco de la Cruzada.

El programa de coinversión requiere del 20% de participación por parte de la OSC en el desarrollo y ejecución del proyecto, lo cual no supondría un gran inconveniente, ya que los bancos de alimentos obtienen sus recursos a través de donaciones monetarias mediante donadores operativos, quienes también proporcionan equipo y almacenaje, y a través de sus portales de internet. También obtienen recaudaciones, o donaciones en especie por parte sus denominados donadores nutricios y de rescate, representados por 5 fuentes principales<sup>187</sup>

- Productores en el campo
- Centrales de abasto
- Industria de transformación de alimentos
- Cadenas de autoservicio

---

<sup>187</sup> Alianzas y Donadores, Bancos de Alimentos de México, [En línea], URL: <https://bamx.org.mx/programas/?v=1fda4fa5605d>, Fecha de consulta: 8/11/2016.

- Hoteles y restaurantes

De manera general, la asociación de Bancos de Alimentos de México cuenta con una elaborada base de datos, tanto de los responsables de los bancos como de los donantes, además están muy bien preparados y en concreto lo que necesitan son más recursos monetarios para infraestructura, vehículos y difusión.

De manera complementaria se podrían seguir los pasos de Francia, quien de acuerdo con el diario inglés The guardian, se ha convertido en el primer país a nivel mundial en emitir una ley que prohíbe a los supermercados tirar o destruir los alimentos que no logren venderse, por su parte, aquellos supermercados de más de 400 metros cuadrados están obligados a firmar contratos de donación con organizaciones como los bancos de alimentos, o en su lugar enfrentar una multa de 3,750 euros<sup>188</sup>. Aunque entre los aliados de la Asociación Mexicana de Bancos de Alimentos, se encuentran Kellogg's, Wal Mart y Pepsico, nada los obliga legalmente a prestar su ayuda ni a hacerlo por un monto mínimo como en Francia, por lo que sería un importante paso para evitar el desperdicio de alimentos y lograr una mejor redistribución de los recursos alimenticios en el país. Siendo México el primer país en incursionar a nivel constitucional con los derechos sociales, no sería congruente que se quedara atrás en un rubro tan importante como lo es la alimentación y la nutrición de sus ciudadanos.

### **5.3 Pensando en el futuro, una apuesta por el campo mexicano**

Al inicio del capítulo se habló de la importancia de implementar una medida paralela a las otras dos (definir una nueva población objetivo y priorizar el papel de los bancos de alimentos por sobre los otros componentes de la Cruzada). Las repercusiones de dicha medida deben ser visibles en el largo plazo, y en esencia lo que se propone es lograr la suficiencia alimentaria, “que se alcanza cuando se satisfacen las necesidades alimenticias mediante la producción local, generalmente

---

<sup>188</sup> French law forbids food waste by supermarkets, The Guardian, 4/02/2016, [en línea], URL: <https://www.theguardian.com/world/2016/feb/04/french-law-forbids-food-waste-by-supermarkets>, Fecha De consulta: 1/11/2016.



suele ser un objetivo de las políticas nacionales”<sup>189</sup>. Tiene la ventaja de ahorrar divisas para la compra de otros productos que no pueden ser manufacturados localmente y de proteger a los países de los vaivenes del comercio internacional y de las fluctuaciones incontrolables de los precios de los productos agrícolas.

Ahora más que nunca México debe implementar políticas productivas que le permitan afrontar el turbulento panorama internacional, el cual plantea reformar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Los costos de los aranceles podrían elevar aún más el precio de ciertos alimentos que importamos, entre los cuales se encuentra el maíz. Como vimos en capítulos previos, México importa gran cantidad de alimentos, cuyo valor agregado deviene de los costos generados del proceso de importación, lo cual dificulta el acceso de una parte de la población a dichos alimentos; este fenómeno no podrá ser mitigado con simples asignaciones monetarias.

Primero es necesario definir si México cuenta con los recursos naturales para lograr la suficiencia alimentaria. En este sentido es necesario precisar la cantidad de tierra cultivable necesaria para llevar a cabo esta empresa. La FAO, determinó que el mínimo de tierra cultivable necesaria para lograr la suficiencia alimentaria es de 0.07 hectáreas por persona, por año<sup>190</sup>, es decir, 0.0007km<sup>2</sup>. De acuerdo con el INEGI, hacía 2015, se reportó la existencia de 119 millones 530 mil 753 habitantes en México<sup>191</sup>. Es además un país con una extensión de 1 960 189 km<sup>2</sup>,<sup>192</sup> de la cual

---

<sup>189</sup> Producción agrícola y seguridad alimentaria, FAO, [En línea], URL:

<http://www.fao.org/docrep/005/Y3918S/y3918s04.htm>, Fecha de modificación: 9/11/2016

<sup>190</sup> The minimum amount of agricultural land necessary for sustainable food security, with a diversified diet similar to those of North America and Western Europe), is 0.5 of a hectare per person. This does not allow for any land degradation such as soil erosion, and it assumes adequate water supplies. Very few populous countries have more than an average of 0.25 of a hectare. It is realistic to suppose that the absolute minimum of arable land to support one person is a mere 0.07 of a hectare—and this assumes a largely vegetarian diet, no land degradation or water shortages, virtually no post-harvest waste, and farmers who know precisely when and how to plant, fertilize, irrigate, etc. En: The next green revolution: Its environmental underpinnings, FAO, [en línea] URL: <http://www.iisc.ernet.in/currensci/feb25/articles16.htm>, Fecha de consulta: 11/11/2016

<sup>191</sup> Número de habitantes, INEGI [En línea], URL:

<http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>, Fecha de consulta: 12/11/2016

<sup>192</sup> Extensión de México, INEGI, [en línea], URL:

<http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/extension/default.aspx?tema=T>, Fecha de consulta: 12/11/2016

11.8% es cultivable (De acuerdo con el banco mundial), es decir, una extensión de 231,302.302 km<sup>2</sup>.

De acuerdo con los datos de la FAO, necesitaríamos una cantidad de tierra cultivable resultado de multiplicar 0.0007 km<sup>2</sup> x 119, 530, 753 habitantes, dicho resultado nos ofrece un total de 83,671.5271 km<sup>2</sup>. Es decir, contamos con dos veces la extensión de área cultivable necesaria para satisfacer a la población entera. En México, la agricultura sólo representa el 3.7% del PIB, y de acuerdo con el investigador de la Universidad Autónoma de Chilpancingo, Krishnamurthy Larsmi Reddiar, (galardonado por la FAO con el premio “A lifetime of Scientific Achievement” en Cambridge en el año 2009), sólo el 1.28% de la tierra fértil es cultivado<sup>193</sup>.

Resulta entonces evidente que México cuenta con el territorio fértil más que suficiente para satisfacer la demanda alimentaria nacional. Para poder sacar provecho a esta ventajosa situación es necesario reforzar los programas como PROAGRO, el cual, como se mencionó en el capítulo 2, ha demostrado elevar la productividad, al acotar el margen de oportunidad de los beneficiarios y obligarlos a demostrar el destino de los recursos y la siembra efectiva de las tierras. Sin embargo, es imprescindible mantener este nivel y aumentar el número de beneficiarios, hacer alianzas con las Asociaciones campesinas a través del INDESOL, con el fin de capacitar efectivamente a los productores en cuanto a técnicas y tecnologías efectivas que les permitan elevar la productividad. También es menester hacer efectivos los acuerdos con DICONSA y los pequeños productores, y de esta manera mantener un abasto sustentable de las tiendas para atender a la población objetivo , y así estimular la producción, ya que los campesinos tendrían un cliente que a su vez puede ofrecer productos a bajo costo, lo que tiene un impacto positivo en la economía de las personas. Se recomienda de igual manera enfocarse en cultivos de alto valor nutricional (carbohidratos, proteína

---

<sup>193</sup> En México sólo se cultiva el 1.28% de la tierra fértil, 200 Agro, revista industrial del campo, [en línea], URL: <http://www.2000agro.com.mx/analisis/en-mexico-solo-se-cultiva-1-28-de-la-tierra-fertil/>, fecha de consulta: 10/11/2016

y vitaminas A, C y Hierro) como la Soya, las lentejas y la quínoa que además poseen un alto valor monetario a nivel internacional y que poseen una alta demanda por los estratos altos de la sociedad.

A nivel macroeconómico, un uso eficiente de las tierras fértiles permitirá incrementar la producción y reducir costos en el mercado, incrementando la capacidad adquisitiva de las personas y permitiéndoles adquirir otros bienes, invertir en salud, educación etc. A la luz del actual entorno internacional, y la perspectiva de un replanteo de términos del TLCAN, es conveniente apostar por el campo. Satisfacer la demanda alimentaria se ha tornado en un asunto de vital importancia, no únicamente para conseguir atender a la población objetivo; sino para lograr cimentar las bases de un futuro para toda la población mexicana.

## **Conclusiones:**

A lo largo de la presente investigación encontramos importantes pruebas de que la estrategia conocida como Cruzada Nacional Contra el hambre presenta deficiencias en el diseño y por lo tanto en la implementación. Resulta indiscutible que el acceso a una correcta alimentación es un derecho de la ciudadanía, y que es de interés del gobierno intervenir en orden de satisfacer esta necesidad, ello por ser un asunto de salud pública, e incluso de seguridad nacional, como se mencionó en el capítulo 1, aunque el estado no esté formalmente obligado a erradicar el hambre, si debe procurar, en la medida de lo posible mermar el problema.

La única herramienta de la cual disponen los ciudadanos para hacer efectivos sus derechos sociales es la correcta implementación de los lineamientos que rigen los programas sociales, por lo que resulta indispensable que la cruzada los defina con claridad y los siga a cabalidad, a diferencia de lo expuesto en el capítulo 2, donde se señalan muchas inconsistencias hallada por la Auditoria Superior de la Federación. De igual forma el elevado número de programas que la Cruzada debe coordinar eleva la complejidad de la acción colectiva y distrae de sus funciones a los programas, lo que produce un deficiente desempeño.

Como se señaló en repetidas ocasiones los defectos de la estrategia devienen de una mala conceptualización del problema y por ende de la mala focalización de la población objetivo, la cual se confunde con los beneficiarios de programas previos. Pareciera ser que se eligió tal conceptualización para dificultar la evaluación del programa. La Cruzada se enfoca más en tratar el problema de la pobreza y no en el problema específico del hambre.

Esto ocurrió debido a cómo racionaliza SEDESOL (o mejor dicho, su elemento humano) el problema del hambre, concibiéndolo como una situación secundaria a la pobreza, la cual entiende como condición necesaria para que exista el hambre. Esta racionalidad se contrapone a cómo los expertos en las ciencias de la salud entienden el hambre, considerándola como el gentilismo para la desnutrición crónica. La forma en la que se define el problema determina los cursos de acción

prudentes para conseguir el objetivo (la aplicación de la racionalidad instrumental al proceso de toma de decisiones), en este caso dicho objetivo es abatir el hambre, y como observamos en el primer capítulo, el comportamiento es irracional si usamos el criterio inadecuado en los cursos de acción, en función de nuestra comprensión del problema. Si bien es cierto que la racionalidad del ejecutor de la política pública está limitada por un marco de oportunidad que puede sesgar su criterio, también es cierto que lo más importante en el proceso de toma de decisión es la definición del problema a resolver, lo cual no se llevó a cabo de manera adecuada, al no definir si la política estaba incidiendo en las dimensiones de la pobreza o en el hambre.

El verdadero problema que la política debería buscar atender es la desnutrición, en especial la infantil. La desnutrición no es un problema simple con una solución sencilla; es decir, los pacientes no se recuperan solo mediante la alimentación. Se trata de un fenómeno de privación social con causas diversas e interrelacionadas. Por ello, para subsanarla se necesitan respuestas igualmente intrincadas, polifacéticas y multisectoriales.

Sin embargo, la experiencia enseña que los individuos pueden estar desnutridos aun cuando en sus hogares se cuente con alimentos adecuados y sus familias vivan en ambientes sanos, salubres y dispongan de acceso a los servicios de salud, dadas las características de maltrato y desintegración familiar. En sentido inverso, existen menores con un estado de nutrición y salud adecuados, a pesar de que viven en comunidades muy pobres. Al parecer la diferencia deriva de un proceso de divergencia positiva, donde se desarrollan prácticas o conductas empíricas que permiten que los individuos que viven en una situación de marginación se adapten y sobrevivan con un estado nutricional y de salud aceptables.

La cruzada tiene, en la mayor parte de su diseño, características correspondientes a una política distributiva, cuando en realidad debería ser una política redistributiva por su magnitud estructural en la sociedad mexicana. La pretensión de inclusión por parte del gobierno hacía la sociedad civil, se reduce a eso, una pretensión. La política, en la integración y distribución de sus comités parece ser una política pública elaborada de abajo hacia arriba; sin embargo, conocemos que los expertos

nunca fueron escuchados de manera efectiva en orden de incidir activamente en la operación de la Cruzada, aunado a ello, conocemos por parte de la Auditoría Superior que muchos comités ni siquiera se constituyeron.

La Cruzada, además de no saber cómo definir a la población objetivo, también comete el error de subestimar a sus beneficiarios, al no reconocerlos como agentes que actúan de acuerdo con su propia racionalidad, con todo lo que ello implica, ya sea para hacer uso de una ayuda que quizás no necesitan, o para maximizar sus recursos de acuerdo con su propia conceptualización de los problemas que los aquejan. SEDESOL, y en general el gobierno en general, deben abandonar esa visión paternalista de la población, y reconocerla como agentes racionales y capaces, los cuales atraviesan por una situación que debería ser personal. La ayuda implica la transferencia de recursos, sí, pero también la orientación sobre cómo utilizar dichos recursos, ampliar el margen de oportunidad de los beneficiarios mediante educación, no sólo restringir su capacidad de acción. Se requiere de una verdadera inclusión y una participación de la población beneficiaria.

Las constantes críticas por parte de la comunidad académica y medios de comunicación condicionaron las modificaciones que se han realizado. Sin embargo, aún no se ha modificado el esquema asistencialista de transferencias, no se ha conseguido una transparencia efectiva de la información, no existe un efectivo control y coordinación entre los componentes que integran la Cruzada, permitiendo con ello prácticas de corrupción que en nada benefician a la población en general. Lo más preocupante es que no se ha prestado atención a expertos de otras ramas de conocimiento, los cuales tienen la capacidad e intención de colaborar para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, de igual forma no se ha logrado una coordinación efectiva con los bancos de alimentos, pieza vital en el combate contra el hambre.

El diseño de la Cruzada pretendía conjuntar una serie de programas debido a que se realizó con prisas, sin un estudio profundo de la problemática a erradicar, sin un correcto diagnóstico, y con una ejecución desastrosa que carecía de recursos o de interés político por parte de los actores fuera del gobierno federal. Las acciones

definidas son únicamente paliativos de uno de los síntomas más graves de la pobreza que es el hambre, por ello es necesario replantear la productividad agrícola del campo mexicano para así conseguir incidir en el largo plazo en la realidad mexicana, generando cadenas de alto valor agregado a las cosechas y otorgando empleo a los beneficiarios y a la comunidad en general.

El surgimiento de las políticas públicas implica la culminación del periodo evolutivo que ha sufrido la relación gobierno-sociedad. Una vinculación que permite la retroalimentación continua de conocimientos, habilidades y puntos de vista. Es loable la intención de la Cruzada como política pública, pero sus ideales sólo son manifiestos en el discurso, ya que en la implementación se trata de una acción de gobierno que desestima las capacidades de su población objetivo y de la comunidad académica deseosa de participar y aportar verdaderas acciones que signifiquen un cambio en el *status quo* de la sociedad mexicana.

El presente trabajo logró demostrar que la ineficacia e ineficiencia observadas en la cruzada nacional contra el hambre son resultado de un diseño equivocado a partir de una equivocada racionalización del problema. A partir de una correcta definición del problema, y por lo tanto, de la población objetivo, la estrategia podrá implementar las medidas más adecuadas como brindar una más completa atención alimentaria inmediata a la población permitirá lograr una situación de equilibrio que consienta la implementación en fases en función de la población objetivo y no en función del territorio.

El clarificar qué se entiende por hambre, puede propiciar una mejor fase de diagnóstico que permitirá la maximización adecuada de los recursos disponibles, de tal forma que se garantice la eventual suficiencia alimentaria nacional con una cantidad mínima de ingreso y que satisfagan los requerimientos nutricionales básicos por persona.

A largo plazo, el concilio de las diferentes racionalidades involucradas en la comprensión del problema, y en la implementación de estrategias orientadas a paliarlo, permitirá generar cadenas de alto valor agregado que conjuguen

cuestiones económicas y nutricionales, con medidas orientadas a la producción, y atención de la demanda de alimentos, empleando a la población objetivo con el fin de mejorar su situación económica e incrementar la producción agrícola, ganadera, acuícola etc. Ello auspiciará no sólo la satisfacción de la demanda alimentaria nacional; sino que será potencialmente benéfica para la balanza comercial, al reducir la importación de estos productos e incrementar su exportación.

Como consecuencia de ello, el incremento en la producción nacional de alimentos orientados a la cruzada potencialmente propiciará la génesis de nueva actividad industrial alimentaria, mediante la mejora de la infraestructura y del medio en que habitan las familias de escasos recursos, generando empleo de personas, la construcción de viviendas de interés social con una dinámica económica sustentable.

Tenemos la oportunidad, no sólo de involucrar más a la sociedad mexicana en las acciones de gobierno; sino de enriquecer a las ciencias sociales con las herramientas y perspectivas de otras disciplinas, lo cual facilitará y fortalecerá su labor, y le permitirá alcanzar su fin último, que es cumplir la promesa de seguridad y estabilidad que el Gobierno le ha hecho a sus ciudadanos.



## Fuentes:

Arendt Hannah, *La promesa de la política*, Paidós, México, 2000.p.120.

El Programa de Comedores Comunitarios, análisis de su diseño e instrumentación, [En línea] URL: <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/016.pdf>

¿Qué es la cruzada? ,URL: <http://sinhambre.gob.mx/que-es-la-cruzada/>

¿Te has preguntado alguna vez cómo se mide el #hambre en el mundo?, FAO, 18/02/2015 [En línea], URL: <http://www.fao.org/zhc/detail-events/es/c/277209/> .

10 Datos sobre la obesidad en México, SEGOB, [En línea], URL: <http://www.gob.mx/presidencia/articulos/10-datos-sobre-la-obesidad-en-mexico>

Acusan fraude en las Tarjetas Sin Hambre; riesgo de reventa de alimentos: Coneval, 12/01/2015,[en línea] URL: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/01/12/1002167>

Aguilar Luis F., *Estudio introductorio, La implementación de las políticas*, Miguel ángel Porrúa, México, 1993, p. 48-49

Aguilar, Luis. F, *Introducción a Política Pública*. En *Política pública vol.1*, Siglo XXI Editores, México, 2012

Alianzas y Donadores, Bancos de Alimentos de México, [En línea], URL: <https://bamx.org.mx/programas/?v=1fda4fa5605d>

Asociación Mexicana de Banco de Alimentos A.C. (AMBA), [en línea] URL: <http://indesol.gob.mx/conocenosc/asociacion-mexicana-de-banco-de-alimentos-a-c-amba/>

Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, [en línea], URL: [www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/CruzadacontraelHambre/DIAGNOSTICO\\_DISEÑO\\_CNCH\\_OCTUBRE\\_2013.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/CruzadacontraelHambre/DIAGNOSTICO_DISEÑO_CNCH_OCTUBRE_2013.pdf)

Avances y Retos de la Política Social. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, Boletín quincenal de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y

Desarrollo Regional, SEDESOL, Año 4, núm. 102, Julio 2 de 2015, [EN LÍNEA], URL: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31142/boletin\\_102\\_DGAP\\_1\\_1\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31142/boletin_102_DGAP_1_1_.pdf)

Azuara Herrera, Oliver, Cruzada Nacional contra el Hambre, dudas y preocupaciones, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, fecha de consulta, 16 de agosto de 2013, en: [http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/03/MEX-EVA\\_DIG-HAMBRE-FINAL-P%C3%81GINA.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/03/MEX-EVA_DIG-HAMBRE-FINAL-P%C3%81GINA.pdf)  
Bardach Eugene, The implementation game: What happens after a bill becomes law, MIT Press, Cambridge, 1977

Blasco, J. y Subirats, J. (2009) "Consideraciones generales sobre la evaluación de políticas públicas. Las especificidades de las políticas sociales", Documentación Social, Núm. 154 "Dilemas de la política social".

Canasta básica mexicana 2016, 31/10/2016, [en línea], URL: <http://elinpc.com.mx/canasta-basica-mexicana/>, Fecha de consulta 31/10/2016.

Catálogo de Programas y acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social, [En línea], URL: <http://www.programassociales.mx/>,

Casanueva Esther, *Nutriología Médica, tercera edición*, México, Fundación Mexicana para la Salud y Editorial Médica Panamericana, 2008, 814p.

Charles E. Lindblom, La ciencia de salir del paso, en Luis F. Aguilar, La hechura de las políticas públicas, Miguel ángel Porrúa, México, 1996

Chanona Burguete Alejandro, La comunidad de seguridad en América del Norte, Una perspectiva comparada de la Unión Europea, México, Porrúa-FCPyS-UNAM, 2010, P.13

Cohen, E. y Franco, R. (2005) Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales, México, Siglo XXI CEPAL [Caps. 3, 4, 5 y 6].

CONEVAL. Resultados intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre,

CONEVAL. Resultados intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Conflicts of Interest threaten Mexico's hunger project – industry's poison chalice, 9/04/2016, [en línea], URL: <http://www.babymilkaction.org/archives/493>

Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, en: textos fundamentales de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Volúmenes I y II, Edición 2013, Versión Provisoria de marzo del 2013, [en línea]: <http://www.fao.org/docrep/meeting/022/k8024s.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea] URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Convenio de Concertación, Nestlé-SEDESOL, [en línea] [http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/02/CONVENIO\\_NESTLE-.pdf](http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/02/CONVENIO_NESTLE-.pdf)

Convenio PEPSICO-SEDESOL, [en línea] [http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/02/CONVENIO\\_PEPSI\\_CO-.pdf](http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/02/CONVENIO_PEPSI_CO-.pdf)

Cuestionario Único de Información Socioeconómica, SEDESOL, [En línea] URL: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110994/Anexo\\_18A\\_CUIS.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110994/Anexo_18A_CUIS.pdf)

De Aquino, Tomás, *Suma de Teología*, España, Biblioteca de Autores Cristianos, 1989, Segunda Edición

DECRETO por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, 21/01/2013/ [en línea], URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013)

Definición del Hambre en la CNCH, <http://sinhambre.gob.mx/definicion-de-hambre-en-la-cnch/>

Desigualdad, desarrollo humano y la condición urbano-regional en México, INEGI-COLMEX, 03/2013, [en línea], URL: <http://www.inegi.org.mx/eventos/2013/Desigualdades/doc/P-MiguelSuarez.pdf>

Diccionario de La Real Academia de la Lengua Española URL: <http://dle.rae.es/?w=estrategia&o=h>

Diconsa vende más caro que comercios, [en línea], URL:

<http://www.oem.com.mx/diariodelsur/notas/n2347725.htm>

Efectos estimados de la Cruzada de acuerdo con la etapa de implementación, p. 59 en: CONEVAL. Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre.[enlínea],URL:

[http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL\\_%20Resultados%20intermedios\\_CNCH.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20intermedios_CNCH.pdf)

Efectos estimados de la Cruzada de acuerdo con la etapa de implementación, p. 60 en: CONEVAL. Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

El programa de comedores comunitarios, análisis de su diseño e implementación , [en línea], URL: <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/016.pdf>

Elster John, Tuercas y tornillos, una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales, tercera reimpresión, Gedisa, Barcelona, 2003

Elster Jon, EGONOMICS, Análisis de la interacción entre racionalidad, emoción, preferencias y normas sociales en la economía de la acción individual y sus desviaciones, Gedisa, Barcelona 1997, de 214 p.p

Elster Jon, *Justicia Local, de qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias*, Gedisa, Barcelona, 1994.311 p.p

En México 19 millones de tons se desperdician: SEDESOL, 11/02/2016, [en línea], URL:<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/02/11/en-mexico-19-millones-de-tons-de-alimentos-se-desperdician>

En México sólo se cultiva el 1.28% de la tierra fértil, 200 Agro, revista industrial del campo, [en línea], URL: <http://www.2000agro.com.mx/analisis/en-mexico-solo-se-cultiva-1-28-de-la-tierra-fertil/>

Esquema de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre , [en línea]

URL:

[http://www.CONEVAL.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA\\_GENERAL\\_DE\\_EVALUACION\\_DE\\_LA\\_CNCH\\_%20F.pdf](http://www.CONEVAL.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA_GENERAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_%20F.pdf)

Esquema de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre:

[http://www.CONEVAL.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA\\_GENERAL\\_DE\\_EVALUACION\\_DE\\_LA\\_CNCH\\_%20F.pdf](http://www.CONEVAL.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA_GENERAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_%20F.pdf)

Extensión de México, INEGI, [en línea],

URL:

<http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/extension/default.aspx?tema=T>

Fact Sheet No.2 (Rev.1), The International Bill of Human Rights, URL:

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet2Rev.1en.pdf>,

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías: La ley del más débil*, España, Editorial Trotta, 2010, Séptima Edición

French law forbids food waste by supermarkets, The Guardian, 4/02/2016, [en línea],

URL: <https://www.theguardian.com/world/2016/feb/04/french-law-forbids-food-waste-by-supermarkets>

García Maynez Eduardo, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho: Capítulo 6*, México, Editorial Porrúa, 2000. 50ª ed.

Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, URL:

<http://pnd.gob.mx/>

Gobierno de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2013, 2018. Indicador VII.2.2 “Inseguridad Alimentaria”

Gobierno de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2013, 2018. Indicador VII.2.2 “Inseguridad Alimentaria”. Publicado en el DOF el 20 de mayo de 2013.

Gobierno de la República. Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014.

Introducción, [en línea], URL:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014)

Graziano Da Silva, José y otros, Coords., *Fome Zero, (Programa Hambre Cero) La Experiencia Brasileña*,

Herrera Gómez, Manuel; Las políticas sociales en las sociedades complejas, España, Editorial Ariel, 2003

Hobbes, Thomas. *Leviatán o la forma y poder de una república eclesiástica y civil*, España, Editorial Trota, 1993

[http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL\\_%20Resultados%20intermedios\\_CNCH.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20intermedios_CNCH.pdf) , consultado el 22/11/2015.

<http://www.fao.org/statistics/es/>

Hunger crusade or political pork-barrel: Mexican anti-poverty campaign raises questions, 03/21/2014, [en línea]URL:

<http://www.foxnews.com/world/2014/03/21/hunger-crusade-or-political-pork-barrel-mexican-anti-poverty-campaign-raises.html>

Instrumentación de la Cruzada Contra el Hambre, , [en línea] URL: [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/2\\_NORMAS\\_DE\\_ORGANIZACION\\_Y\\_FUN](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/2_NORMAS_DE_ORGANIZACION_Y_FUN)

Ives Meny y Jean Claude Thoenig, Las Políticas públicas, Ariel, Barcelona, 1992,

Jímenez Castro, Wilburg. *Administración Pública para el desarrollo integral.*, México, Editorial Limusa S.A., 1987, Tercera Edición

Jonathan ST. B.T. Evans. Rationality and the illusion of choice, Revista: Frontiers in Psychology, School of Psychology, University of Plymouth, UK. Published: 12 february 2014, Volumen 5, Artículo 104

Kant, Immanuel. *Crítica de la razón práctica*. Edición bilingüe alemán-español. D. M. Granja Castro, traducción, estudio preliminar, notas e índice analítico. México: Fondo de Cultura Económica, 2011

La cruzada contra el hambre diversificará sus programas, 19/01/2016 [en línea], URL: <http://www.jornada.unam.mx/2016/01/19/sociedad/034n1soc>

Lassalle Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, España, Editorial CENIT, 1931

Le libre-échange et l'épidémie de malbouffe au Mexique, 20/04/2015, [en línea],  
URL:

[http://www.luttedeclasser.org/dossier33/Mexique\\_libre\\_echange\\_20042015.pdf](http://www.luttedeclasser.org/dossier33/Mexique_libre_echange_20042015.pdf)

Ley de Desarrollo Rural Sustentable , [en línea] URL:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf>,

Ley de Planeación, [en línea] URL:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_060515.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_060515.pdf)

Ley General de Desarrollo Social, [en línea] URL:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>,

Luna Ramos, Margarita Beatriz, “*Los derechos sociales en la Constitución mexicana*”, Revista de Derecho y Política del Departamento de Derecho, México, año 4, vol. 2, 2006

Métodos para la recolección de acciones y datos orientados a la inteligencia epidemiológica, FAO, [en línea] URL:

<http://www.fao.org/docrep/014/i2363s/i2363s00.pdf>

México S.A. La Jornada, 11/07/2016,[En línea],URL:

<http://www.jornada.unam.mx/2016/07/11/opinion/025o1eco>

Mons, Cynthia T. . *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries* ,Stanford University Press. Stanford, California,

NESCAFÉ® lanza, por primera vez, Orígenes, una edición especial para rendir tributo a Chiapas, Oaxaca y Veracruz, 3/09/2015, [en línea], URL:

<https://www.nestle.com.mx/media/pressreleases/nescafe-lanza-por-primera-vez-origenes-una-edicion-especial-para-rendir-tributo-a-chiapas-oaxaca-y-veracruz>

Número de habitantes, INEGI, [En línea],URL:

<http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>, Fecha de consulta: 12/11/2016

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO),  
Ministerio del Desarrollo Pacto internacional de derechos económicos, sociales y  
culturales, URL: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D50.pdf>,

OXXO, [En línea] <http://www.oxxo.com/antojo/>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales , [en línea],  
URL: <http://ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D50.pdf> Fecha de  
consulta

Peters, G. Modelos alternativos del proceso de la política pública. De abajo hacia  
arriba o de arriba hacia abajo. Gestión y Política Pública, IV-2 CIDE, 1995

Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina, [En  
línea], URL: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_32590-1522-4-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_32590-1522-4-30.pdf),

Procedimiento de Selección de los 400 municipios prioritarios de la Cruzada  
Nacional Contra el Hambre

[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/4\\_NOTA\\_TECNICA  
DEL PROCEDIMIENTO DE SELECCION DE LOS 400 MUNICIPIOS PRIORI  
TARIOS DE LA CNCH.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/4_NOTA_TECNICA_DEL_PROCEDIMIENTO_DE_SELECCION_DE_LOS_400_MUNICIPIOS_PRIORITARIOS_DE_LA_CNCH.pdf)

Producción agrícola y seguridad alimentaria, FAO, [En línea], URL:  
<http://www.fao.org/docrep/005/Y3918S/y3918s04.htm>

Productos Diconsa; más caros: Sondeo, [en línea] URL:  
[http://www.eluniversalqueretaro.mx/portada/03-10-2013/productos-diconsa-mas-  
caros-sondeo](http://www.eluniversalqueretaro.mx/portada/03-10-2013/productos-diconsa-mas-caros-sondeo)

Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018, URL:  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014)

Programas. [En línea], URL: <http://sinhambre.gob.mx/mapa/>

Programas. URL: <http://sinhambre.gob.mx/mapa/>



Proponen sistema de inteligencia epidemiológica contra obesidad, Crónica, 17/02/2016 [En línea], URL: <http://www.cronica.com.mx/notas/2016/945424.html>,

Proveen a tiendas Diconsa al menos 30 grandes firmas, [en línea], URL: <http://www.24-horas.mx/proveen-a-tiendas-diconsa-al-menos-30-grandes-firmas/>

PUED-UNAM, Cruzada Nacional Contra el Hambre, Análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria, 09/05/2014 [en línea], URL: <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/010.pdf> ,

R. Castelazo, José, *Administración pública, una visión de Estado*, México, INAP A.C., 2010

Real Academia Española (2014). «concepto». Diccionario de la lengua española (23.<sup>a</sup> edición). Madrid: Espasa

Recaséns Siches, Luis. Nueva Filosofía de la Interpretación del Derecho. México: Fondo de Cultura Económica, 1956

Reflexión Informativa "CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE", Entrevista a Abelardo Ávila Curiel, 14/01/2016, [en línea], URL: <https://www.youtube.com/watch?v=K7zFHsIKY8&index=6&list=LLqRGGd1yhVbeWaOwrfFU0vw>

Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre. URL: [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL\\_%20Resultados%20intermedios\\_CNCH.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20intermedios_CNCH.pdf)

Rosario Robles - Cruzada Contra El Hambre Uso Electoral De Peña Nieto COMPARECENCIA [en línea], URL: <https://www.youtube.com/watch?v=LXbmhrwvpAk&index=2&list=LLqRGGd1yhVbeWaOwrfFU0vw> ,

Rousseau, Jean Jaques. *El contrato social: México, Libro segundo: capítulo I*, EMUSA S.A., 2004

Ruano de la Fuente, Yolanda. Racionalidad y Conciencia Trágica, La Modernidad Según Max Weber. Madrid: Editorial Trotta S.A., 1996.

Sachs, Jeffrey (2011), Economía para un planeta abarrotado, México, Debate [Cuarta parte: "Prosperidad para todos"].

Sara Gordon (2006), "Cambio y continuidad en la atención de la pobreza en México", en Laura Randall (coord.), Reinventar México: estructuras en proceso de cambio, México, Siglo XXI Editores.

SEDESOL, *Lineamientos de Organización y Funcionamiento, del Consejo de Expertos de la Cruzada contra el Hambre*, , [en línea] URL : [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/9\\_COMITE\\_DE\\_EXPERTOS.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/9_COMITE_DE_EXPERTOS.pdf),

SEDESOL, Normas de Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Contra el Hambre, , [en línea]

URL:[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/2\\_NORMAS\\_DE\\_ORGANIZACION\\_Y\\_FUNCIONAMIENTO\\_INTERNO\\_DE\\_LA\\_COMISION\\_INTERSECRETARIAL\\_PARA\\_LA\\_INSTRUMENTACION\\_DE\\_LA\\_CNCH.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/2_NORMAS_DE_ORGANIZACION_Y_FUNCIONAMIENTO_INTERNO_DE_LA_COMISION_INTERSECRETARIAL_PARA_LA_INSTRUMENTACION_DE_LA_CNCH.pdf),

Simon, H. A.. Economics, bounded rationality and the cognitive revolution. The MIT Press, Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, Massachusetts 1992

Testimonio - Cruzada contra el hambre, 9/03/2016, [en línea] URL: <https://www.youtube.com/watch?v=99NcV00yOsU>

The next green revolution: Its environmental underpinnings, FAO, [en línea] URL: <http://www.iisc.ernet.in/currsci/feb25/articles16.htm>

Tmny Martin e Irani K.D. Rationality in thought and action, Greenwood Press Inc., Westport Connecticut, 1986

UNIDAD DE INTELIGENCIA EPIDEMIOLOGICA Y SANITARIA, Secretaría de Salud, [en línea], URL: <http://www.epidemiologia.salud.gob.mx/uies/index.html>

Wal Mart, [en línea] URL: <https://super.walmart.com.mx/>,

Weber, Max. Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva. México: Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición en Español de la Cuarta en Alemán, 1964.

## **Anexos:**

Entrevista al Doctor Álvaro Urreta Fernández, maestro en Economía por la UNAM y Presidente de la Unión de Productores de Hortalizas de la Central de Abasto y su colega Laura Flores, de la Facultad de economía

-Profesor Álvaro: Hay 3 instancias, la comisión interinstitucional, hay otras dos que son de la sociedad civil, dijéramos, una académica que es el comité de Expertos, donde están Enrique Provencio del Programa Universitario de la Cuestión Social, Abelardo Ávila del Instituto de Nutrición Salvador Zubirán, Margarita Flores de la Facultad de Economía, Tere Shamah del Instituto Nacional de la Salud, está Gustavo Gordillo, está... en fin, hay otro integrante del Comité de Expertos. Y hay otra instancia que es el Consejo Nacional de la Cruzada contra el hambre, que son instancias de la sociedad civil, donde estábamos... pues qué te diré... un Kilo de ayuda, Organizaciones Campesinas como la CCC, el banco de alimentos, Hunger Project, y bueno, yo como Unión de Productores de Hortalizas, etc. Ese Consejo tiene Comisiones a su vez, una de las Comisiones fue la de Agricultura Familiar y Campesina que fue donde más participé, te lo aclaro porque son instancias de la Sociedad Civil, la Comisión Intersecretarial es el Estado, participa SEDESOL, SAGARPA, INAES, SEDATU, Comisión Nacional de Pueblos Indígenas, en fin.

En el consejo hubo varias vertientes, una fue la revisión de las normas de operación de los programas, porque desde nuestro punto de vista estos programas no respondían... bueno, no responden todavía a la visión estratégica de una Cruzada Contra el Hambre, se cambiaron las normas de operación del Programa Oportunidades, PROSPERA, las reglas de operación de DICONSA, para que los pequeños productores pudieran venderle directamente y otras normatividades que al final siguen sin operar. Esa fue una. La otra vertiente fue la cuestión de cómo hacer complementariedad en los programas, distintos, de diferentes Instituciones Públicas Federales. Por ejemplo, cómo complementar los Programas de SAGARPA, con los de SEDESOL, etc. Hicimos nuestras observaciones, entre ellas 3 principales: que hubiera articulación programática y presupuestal, cosa que aún no existe, los 70 programas que dicen que están en la Cruzada, no están, se

suplantan, se se contraponen, se empalman etc. Otro problema es el de la corrupción, la falta de transparencia y la tercera es la orientación de los recursos hacia los productores más ricos.

-Laura: En un momento, hace dos meses (agosto de 2016), el encargado de los objetivos sobre comedores dentro del programa de la Cruzada planteó eso, que entre sus objetivos estaba hacer alianzas con productores pequeños a través de cooperativas, pero también estaban basándose en proveer a los propios comedores a través de los bancos de alimentos, y el manejo de los bancos de alimentos ya sabes cómo es, es decir, la comida que ya está desechada y seleccionada que se va a ir a los comedores cuando no sabes el origen ni la calidad, ósea estás tratando a la gente como de segunda y de tercera, estás haciendo... este ... acentuando ese clasismo que existe. Es decir, hay una perversión de los recursos que simplemente van a ir a parar a quienes tienen lo suficiente y quieren más. Lo malo es que esto no se sabe. DICONSA hace compras a todas estas empresas y lo hace mediante asignación directa, la mayoría.

-Profesor Álvaro: El Consejo en General no funcionó, la mesa más crítica fue la nuestra, la de agricultura familiar, y no fue tomada en cuenta, porque los consejeros, pues son gente que tienen unas dinámicas, por ejemplo, la Pepsi, tenían un sillón, ¿Tú crees que la Pepsi está preocupada por la salud y por la alimentación?, entonces sólo algunos consejeros fueron realmente críticos, y en ese marco, el planteamiento fundamental es que no había recursos para los pequeños productores, que son el primer eslabón en combatir el hambre, segundo que los programas siguen siendo asistencialistas, osea de transferencias monetarias y no de actividades productivas, se logró desaparecer OPORTUNIDADES, pero PROSPERA sigue en esa misma dinámica, no hay un cambio sustancial, y hay mucha corrupción, mucho intermediarismo entre la asignación presupuestaria y la operación, no hay una integralidad, no se articula la producción con el abasto y con el consumo, dijéramos, la nutrición y el cuidado contra la obesidad y la diabetes etc, osea no hay un sistema integral.

Otra crítica que hicimos mucho es que cada institución, a pesar de que hay una Comisión Intersecretarial, cada institución se maneja por su lado, y mira que el coordinador es amigo nuestro, Garfias (Omar Garfias Reyes) es amigo mío de muchos años, es el Secretario Técnico de la Comisión, pero ps no le hacen caso, SAGARPA tiene su propia lógica y SEDATU tiene su propia lógica, etc, yo digo que son las principales críticas. La otra crítica es que las compras públicas no se han concretado como se tenía pensado originalmente, que era el esquema brasileño, y en México no se ha dado, a pesar de que lo hemos peleado, dentro y fuera del consejo, de tal manera que las compras públicas prioricen a los pequeños productores, por ejemplo para los comedores que era lo que decía Laura, entonces hay... pues vivimos en un país obesigénico, entonces este, ¿Cómo vas a luchar contra el hambre y la desnutrición cuándo no has podido controlar los volúmenes tan importantes de comida chatarra y de refrescos, bebidas azucaradas? La idea original de la Cruzada era que se acompañara el apoyo a la producción de productos sanos y frescos, darles acceso a los grupos sociales más vulnerables, pero pues en vez de eso sigue habiendo en las escuelas comida chatarra.

-Laura: Ahí el asunto es el precio, que te lo dan un poco más barato, y eso tiene que ver con la capacidad adquisitiva de la población, los productores reconocen que tienen un precio alto que la mayoría de la población no va a poder pagar, no le alcanza para esa calidad de producto, pero a su vez esa falta de demanda es lo que mantiene elevados los precios de los productores nacionales. Entonces tienes que atacar el problema por diferentes vías, no solamente es producir el alimento y tenerlo ahí; sino que la gente tenga el ingreso para acceder ese alimento. Las coyunturas también son un factor importante, se da el cambio de Secretario de Desarrollo Social, ya teníamos un avance, de vincular a los pequeños productores, se va la subsecretaria, Vanesa y todos quedamos a la deriva. Estamos peleando por acercarnos al nuevo subsecretario para lograr estos aspectos que ya se habían propuesto para vincular a la pequeña producción con el abasto de los comedores y mejorar el abasto con un mejor sistema de compras públicas, hacía pequeños productores. No sólo créditos, hacen falta aspectos tecnológicos, hace falta una organización de productores, que es algo muy complicado pero necesario, en

principio los volúmenes de producción que ellos manejan son pequeños y se necesita un amplio volumen para que el gobierno te lo compre, entonces son muchos, muchos elementos que hay que revisar, para que se vea al pequeño campesino como una alternativa a estos grandes consorcios, aún no hay una estimación presupuestal, pero en eso estamos trabajando. Se necesitan pruebas pilotos debido a la heterogeneidad del país. Considerar el aspecto nutricional, no puede ser igual el menú del norte que del sur. Hay estados que proponemos para aplicar el piloto, sobre todo en el Sudeste.

Los indicadores oficiales te dicen que la pobreza alimentaria ha aumentado, los niveles de obesidad han aumentado y el nivel de desnutrición ha aumentado. Entonces con eso ya tienes para afirmar que el programa de la Cruzada no ha funcionado. (Se plantea la percepción de simplemente utilizar la Cruzada como un sello que se colocó en 70 programas preexistentes sin existir de manera completa y efectiva) Ahí si tienes razón, hay elementos que ya existían, la situación del hambre se agudiza después de la crisis de alimentos de 2008, entonces hay que hacer algo, no se te olvide que México está dentro de los objetivos del milenio, que era hacia 2015, entonces tenía que existir la estadística necesaria para decir que se estaba abatiendo el hambre, ¿no?, entonces meten ya ¿Cuándo comienza la cruzada 2012, 2013?, entonces tienes 2 años para abatir pobreza alimentaria, tienes 2 años para mejorar indicadores que te lleven a resultados, entonces mete el conjunto de programas que tengas a la mano para este... llevar a cabo, demostrar en el ámbito internacional que algo se está haciendo, y pues sí, tienes toda la razón, o sea, no es una estrategia completa, no tiene la vinculación, no tiene esa reflexión en cuanto a diseñar un

programa nuevo que te permita, o los instrumentos que te permitan precisamente abatir de manera significativa los niveles de hambre. No conozco ningún país que no tenga políticas asistencialistas, los recursos deben redistribuirse a quienes más lo necesitan, pero esas transferencias deben ir de la mano al fomento productivo, acceso al crédito, a tecnologías, que les permita llevar a cabo su producción de manera sostenible y sustentable, que les permita seguir sembrando en el largo plazo, se necesita tecnología acorde a las necesidades territoriales específicas. Las transferencias tienen que seguir existiendo, pero de una manera muy bien focalizada.

Nosotros pertenecemos a la Red Mexicana de Agricultura Familiar Campesina e Indígena, esa red está conformada por OSC, organizaciones de productores y por organizaciones como la FAO, el INDESOL; lo que se pretende es sumar a productores, subir sus necesidades a la política que se está aplicando (la Cruzada), de manera efectiva, porque el funcionamiento actual es ineficiente.