



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO
ESTRATÉGICO

**La opinión de los actores sociales participantes sobre la Cruzada
Nacional Contra el Hambre**

Tesis para obtener el grado de Maestría en
Opinión Pública y *Marketing* Político

Presenta: Itzel Guadalupe Velázquez Lara

Director de tesis: Dr. Francisco Manuel Gutiérrez Ochoa

Marzo, 2015

Contenido

AGRADECIMIENTOS.....	4
TÍTULO:.....	6
AUTORA:.....	6
DIRECTOR DE TESIS:	6
RESUMEN:	6
PALABRAS CLAVE:.....	7
<i>INTRODUCCIÓN</i>	7
CAPÍTULO 1.- POR QUÉ LA OPINIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES PARTICIPANTES	9
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:	10
1.2 JUSTIFICACIÓN.....	13
1.3 DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.....	14
1.4 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	16
1.5 OBJETIVO GENERAL.....	17
1.6 HIPÓTESIS GENERAL	17
CAPÍTULO 2.- OPINIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA.....	18
2.1 CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE	19
2.2 HAMBRE CERO – FOME ZERO Y BOLSA FAMILIA.....	26
2.3 OBJETIVOS DEL MILENIO	31
2.4 POBREZA.....	33
2.4.1 POBREZA MULTIDIMENSIONAL.....	37
2.4.2 POBREZA ALIMENTARIA	41
2.5 OPINIÓN PÚBLICA	43
2.5.1 OPINIÓN PÚBLICA EN NIKLAS LUHMANN	43
2.5.2 MODELO DINÁMICO DE LA OPINIÓN PÚBLICA	45
2.5.3 LA ESPIRAL DEL SILENCIO	48
2.6 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	50
2.6.1 CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	53
2.6.2 EVALUACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA	57
CAPÍTULO 3.- METODOLOGÍA, ¿QUÉ SE UTILIZÓ PARA CONOCER LA OPINIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES PARTICIPANTES Y DE QUÉ FORMA?	60
3.1 ENCUESTA.....	63

3.2 ENTREVISTA.....	65
CAPÍTULO 4.- ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	67
4.1 RESULTADOS DE LA ENCUESTA	67
4.2 RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS.....	98
CAPÍTULO 5.- ANALISIS COMPARATIVO	102
5.1 PROGRAMAS	102
5.1.1 PROGRAMAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA – BRASIL	103
5.1.2 CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE - MÉXICO	104
5.2 PERCEPCIÓN CIUDADANA MÉXICO - BRASIL.....	106
CAPÍTULO 6.- CONCLUSIONES.....	108
6.1 SOBRE LA COMPARACIÓN ENTRE PAÍSES.....	108
6.2 SOBRE LA OPINIÓN DE LA CNCH	110
BIBLIOGRAFÍA.....	114
ÍNDICE DE TABLAS	116
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	117
ÍNDICE DE DIAGRAMAS.....	118

AGRADECIMIENTOS

Este proyecto de investigación no hubiera sido posible sin el apoyo, respaldo, impulso y contribución de distintas personas tanto familiares como académicos, amigos y particulares.

Gracias a mi familia por el apoyo y el amor que siempre me han brindado, a Salomón Alcalá por insistirme a entrar a la maestría y por impulsarme a irme de estancia de investigación, gracias por todo tu amor y paciencia.

A mis sinodales y profesores durante el posgrado, a la Dra. Martha Miranda por ser mi tutora y amiga, así como al Dr. Sosa y al Dr. Francisco Gutiérrez por ser tan lindo, comprensivo y siempre creer en mí, gracias por ser mi director de tesis.

A todo el equipo de trabajo del ICGDE por todas las acciones que realizan para los estudiantes; a la directiva de este Instituto, al Dr. José Antonio Meyer y al Dr. Mario Rivera por el gran impulso que le han dado a la maestría y por siempre tener una mano amiga hacia mí; a la Coordinación de la maestría en Opinión Pública y Marketing Político por guiarnos hasta el final, y a la Vicerrectoría de Posgrados por su colaboración para realizar mi estudio en Brasil.

A mis compañeras, compañeros y amigos de la maestría: Lore, César Palestina, César Pavón, Carlos, Carmen, Vero, Caro, Erick, Laura, Brisa, Luis, Adriana y Faustino, pues sin ustedes no habrían sido lo mismo los días de clase.

Y, aunque se encuentren lejos pero muy cerca en este estudio, agradezco a mis colaboradores brasileños y amigos: Chico Meneses, Ana Fonseca y, en especial, al Dr. Carlos Etulain por ser mi brillante orientador, guía y amigo en ese

país tan hermoso. También a Natália Cedrán Bergamini, Rita de Cassia Collaco e Marcela Moretti por sua amizade e alegria.

Finalmente, agradezco a la Delegación de la SEDESOL en Puebla por las facilidades otorgadas para la implementación de la encuesta, a la Senadora Lucero Saldaña por su amistad y por su gran apoyo al estar siempre pendiente de este estudio y, muchísimas gracias a José Manuel Azpiroz y Arturo Tellez Yurén por la oportunidad que me han dado para implementar los conocimientos adquiridos en este posgrado a favor de la sociedad mexicana.

A todas y todos ustedes, muchas gracias.

TÍTULO:

La opinión de los actores sociales participantes sobre la Cruzada Nacional Contra el Hambre en Puebla.

AUTORA:

Lic. Itzel Guadalupe Velázquez Lara

Estudiante de Maestría en Opinión Pública y Marketing Político

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Francisco Manuel Gutiérrez Ochoa

RESUMEN:

La pobreza alimentaria es uno de los mayores retos que enfrenta la democracia actualmente en diversos países y México no es la excepción. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) 55.3 millones de personas en México se encuentran en pobreza y en el estado de Puebla existen 3 millones 959 mil personas en esa misma situación (CONEVAL, 2014).

Por tal motivo, esta investigación tiene como objetivo conocer cuál es la opinión que tienen los diversos actores participantes sobre la estrategia gubernamental de la Cruzada Nacional Contra el Hambre y, en específico, sobre el programa de Comedores Comunitarios (funcionarios de gobierno, asociaciones civiles, iniciativa privada, beneficiarios y ciudadanía); ya que, en algunas ocasiones, difieren las opiniones tanto de los beneficiarios como de los ejecutores, a pesar de estar en el mismo programa. Así como realizar una evaluación de la política pública, o gubernamental, a partir de la opinión pública de dichos actores en Puebla.

Conocer qué opinan los ciudadanos, las organizaciones, la iniciativa privada y las diversas instituciones gubernamentales sobre las acciones que impactan de manera directa en su nivel de desarrollo humano, así como analizar cómo cambia, o si cambia, el desarrollo del programa, es sumamente importante; ya que para un programa, en el cual se tienen altas expectativas, no sólo es necesario saber

cómo cambia México en números, sino en el verdadero desarrollo de su democracia.

Finalmente, se hará una comparación entre las acciones que ha realizado la Cruzada Nacional Contra el Hambre como una estrategia gubernamental y las distintas acciones que se han llevado en otros países, en específico en Brasil, con el mismo objetivo de disminuir la pobreza alimentaria; así como comparar la opinión entre sus diferentes actores participantes y crear una propuesta de evaluación de una política pública o gubernamental a partir de la opinión pública tanto de sus beneficiarios como de sus ejecutores con la finalidad de ir mejorando los mecanismos de elaboración de políticas tomando en cuenta la opinión de los involucrados e ir generando acciones más democráticas en las prácticas gubernamentales.

PALABRAS CLAVE:

Opinión pública

Política pública

Cruzada Nacional Contra el Hambre

Pobreza

INTRODUCCIÓN

La pobreza alimentaria es uno de los mayores retos que enfrenta la democracia actualmente en diversos países y México no es la excepción. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) 55.3 millones de personas en México se encuentran en pobreza (46.2 %) y en el estado de Puebla existen 3 millones 959 mil personas en esa misma situación (64.5 %) (CONEVAL, 2014).

Asimismo, aproximadamente por treinta años, los programas que se han implementado en México han tenido una finalidad asistencialista y la opinión que se tiene sobre ellos difiere mucho de los resultados y acciones que se llevaron a cabo para disminuir no sólo la pobreza alimentaria, sino también la pobreza en

general. La opinión de quienes participan en las estrategias gubernamentales es de suma importancia; sin embargo, durante todo este tiempo no ha sido considerada para la determinación de toma de decisiones en la continuidad de dichas estrategias o en la planeación de nuevas.

Por tal motivo, esta investigación tiene como objetivo dar a conocer cuál es la opinión que tienen los diversos actores participantes sobre el programa (funcionarios de gobierno, asociaciones civiles, iniciativa privada, beneficiarios y ciudadanía); ya que en algunas ocasiones difieren las opiniones tanto de los beneficiarios como de los ejecutores, a pesar de estar en el mismo programa. Así como mostrar los resultados obtenidos de la evaluación de la política pública, o gubernamental, a partir de la opinión pública de dichos actores en Puebla.

De igual forma, esta investigación muestra un estudio comparativo entre las opiniones de actores sociales participantes no sólo en la elaboración e implementación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, sino también de los actores sociales involucrados en la política *Hambre Cero*, desarrollada en Brasil, enfocada en la disminución de la pobreza alimentaria.

Para realizar los pasos anteriormente mencionados, se llevaron a cabo entrevistas a profundidad, las cuales fueron realizadas a representantes de gobierno, representantes de organizaciones civiles y de la iniciativa privada, así como a académicos; y a su vez, se llevó a cabo una encuesta a los ciudadanos y beneficiarios de la Cruzada Contra el Hambre en el programa de Comedores Comunitarios para conocer cuál es su opinión sobre la implementación del programa, así como su estilo y/o calidad de vida.

Tanto las entrevistas como la encuesta realizadas ayudarán a analizar y comprender que para elaborar una política pública y/o gubernamental, no sólo deben considerarse los estándares de calidad de vida o índices de desarrollo humano, sino que es imprescindible que se considere el análisis de la opinión pública para conocer si la política que se está realizando o se va a realizar tiene márgenes de credibilidad y legitimidad tanto por los ejecutores como por los beneficiarios y la población en general.

Los inicios de este estudio se dieron en la implementación de la primer etapa de la Cruzada Contra el Hambre; posteriormente, al aplicar la encuesta y realizar las entrevistas, dicha estrategia gubernamental ya se encontraba en su segunda etapa. Sin embargo, al cierre de este estudio de investigación, se debe señalar que, la Cruzada Nacional Contra el hambre, se encuentra en un periodo de recesión. En la mayoría de las entidades federativas dicho programa ya no se lleva a cabo, hubo un alto índice de despidos laborales como consecuencia de ello y, finalmente, se optó por retomar, por parte del gobierno, a otro programa estrella como PROSPERA (anteriormente OPORTUNIDADES) y a los demás programas gubernamentales para continuar intentando disminuir el alto índice de pobreza y pobreza extrema que hay en el país.

CAPÍTULO 1.- POR QUÉ LA OPINIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES PARTICIPANTES

En este primer capítulo se sentarán las bases para el análisis de la opinión pública en una política pública. En el planteamiento del problema, se expone que a pesar de la implementación de diversos programas sociales, la pobreza en México ha ido en aumento, que las políticas públicas o gubernamentales, hasta el día de hoy, se han llevado a cabo sin considerar la opinión de los beneficiarios y/o de los participantes. Asimismo, conocer en qué ha cambiado el país no sólo en números, sino en el ejercicio real de su democracia.

Posteriormente, en la justificación se toca el tema de que a través de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, se buscó conocer la opinión de los beneficiarios y ejecutores del programa, conocer la pertinencia del estudio; no sólo realizar el análisis teórico sobre la Opinión Pública; sino también obtener y analizar los datos y evaluar un programa federal. Crear un precedente más de Opinión Pública sobre una Política Pública.

En la Delimitación del estudio se establece que el Municipio de Puebla se encuentra dentro de los 400 municipios con mayor porcentaje de población en

pobreza extrema y carencia alimentaria; por ese motivo, el estudio se llevó a cabo en este municipio y, en específico, se realizó el análisis sobre el programa de Comedores Comunitarios, yendo a cinco comedores fijos que se encuentran en el municipio. La temporalidad del estudio fue de dos años (2013 – 2015).

También en este capítulo, se encuentra la pregunta de investigación, la cual gira en torno a conocer cuál es la opinión de los actores sociales participantes sobre el desempeño del programa de la Cruzada Contra el Hambre. Asimismo, el objetivo general es analizar la relación entre los resultados del programa y la opinión de los beneficiarios, evaluar la política pública; y realizar una comparación entre políticas de seguridad alimentaria entre México y Brasil.

Finalmente, en este capítulo, se expone la hipótesis de este estudio, el cual busca probar o refutar que la Opinión Pública de los actores participantes es que no disminuirá la situación de la pobreza en el municipio de Puebla.

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

El tema de la pobreza en México, y en general en los países de América Latina, es prioritario, y más aún cuando los índices de pobreza van en aumento a pesar de las diversas políticas sociales llevadas a cabo por los gobiernos durante varios sexenios según el caso de México. Por ejemplo, el tema alimentario en el país es una contradicción; ya que, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), México cuenta con suficiente oferta alimentaria, sin embargo, el 22% de su población tiene una carencia muy severa de alimentos debido a la escasez de recursos económicos.

Durante años este ha sido el gran problema que México ha tenido que enfrentar y, que hasta el momento, no ha tenido solución a pesar de los diversos programas llevados a cabo, ejemplo de ellos: Solidaridad, Conasupo, Oportunidades, entre otros. Dichos programas se extinguieron debido a su falta de claridad, reglas, y en algunos casos, por la corrupción. Desde la época del presidente López Portillo se trató de eliminar el problema del hambre, a través de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (SAM); de igual forma, existieron otras políticas para reducir el

hambre y la desnutrición de manera aislada o fueron mal diseñadas, ejemplo de ello fue la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) que se creó en 1962 con el objeto de regular los precios de la canasta básica, con particular énfasis en la tortilla. (Herrera, 2013)

Otro antecedente fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) publicado el 02 de diciembre de 1988 por Carlos Salinas de Gortari, en ese entonces presidente de México, y puso en marcha Pronasol como un programa que se constituyó para resolver los problemas de niveles de vida deprimidos que existían en las zonas urbanas y regiones rurales del país. (Cruz, La Cruzada Nacional contra el Hambre, 2013)

A pesar de que estos programas se han ejecutado, los resultados en pobreza alimentaria no sólo no han disminuido, sino al contrario, han ido en aumento. La pobreza alimentaria en México entre el año 2000 y 2005 fue de 23.8 millones de personas y, entre 2008 y 2010 fue de 28 millones de personas (CONEVAL, 2014). Estos indicadores muestran no sólo el gran trabajo que debe realizar el gobierno para disminuir la pobreza alimentaria, sino que también demuestran la falta de eficiencia y eficacia de los programas implementados hasta hoy en día.

Evolución de pobreza alimentaria (datos hasta 2010)

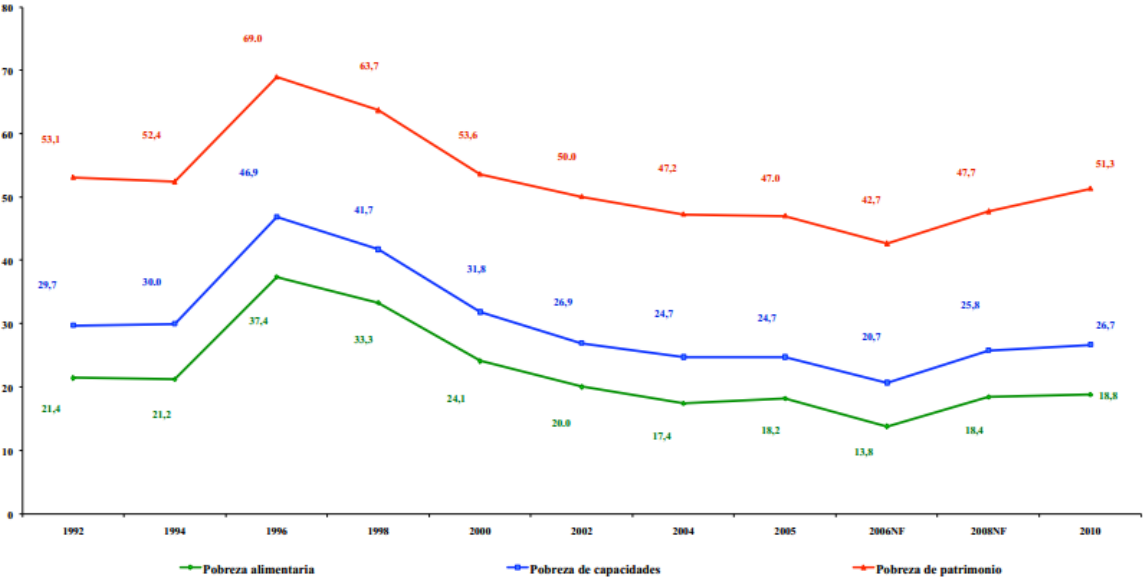


Gráfico 1. Evolución de la pobreza. Fuente: CONEVAL, con base en estimaciones en las ENIGH de 1992 a 2010.

A inicios del presente sexenio, el gobierno federal implementó, como una de sus principales políticas gubernamentales, la Cruzada Nacional Contra el Hambre, la cual es una estrategia de inclusión y bienestar social de carácter nacional que busca garantizar, en su primera etapa, la seguridad alimentaria y la nutrición de los 7.4 millones de mexicanos que viven en condición de pobreza extrema, así como contribuir al ejercicio pleno de su derecho a la alimentación.

Debido a ello, el gobierno federal decidió implementar en 400 municipios del país este programa y marcó como principales objetivos: cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada, eliminar la desnutrición infantil e incrementar los indicadores de crecimiento en la niñez, aumentar la producción y el ingreso de los campesinos, minimizar las pérdidas post-cosecha y, promover la participación comunitaria. (CNCH, 2014)

Para realizar dichas acciones, el gobierno federal decidió hacer participar, a través de los distintos programas que ejecuta, a las instituciones gubernamentales, a las organizaciones de la sociedad civil y a la iniciativa privada; las cuales tuvieron como principal labor conformar consejos comunitarios y, a través de ellos, bajar los recursos tanto económicos como materiales que la Cruzada Contra el Hambre destinó para la disminución y erradicación de la pobreza alimentaria.

Con base en ello, esta investigación se centra en la opinión pública (opinión de los actores sociales participantes) y la política pública (desarrollo del programa). Se busca conocer cuál es la opinión que tienen los diversos actores participantes de este programa tanto en el desarrollo de la ejecución del programa, como en los resultados obtenidos hasta ese momento; se analiza la opinión de los diversos actores sociales debido a que, en algunas ocasiones, difieren las opiniones tanto de los beneficiarios como de los ejecutores, a pesar de estar en el mismo programa.

Lo que se busca con esta investigación (que es descriptiva, correlacional y comparativa) es conocer la opinión de manera directa de los actores sociales, ya que usualmente sólo se realiza la evaluación de la política pública analizando cómo cambian los índices de desarrollo humano; sin embargo, hasta el día de hoy,

existen muy pocos estudios sobre la evaluación de una política pública o programa social a través de la opinión pública y la comparación de programas con objetivos similares pero llevados a cabo en países diferentes.

En el contexto de América Latina, México ha tenido un pobre desempeño en la reducción de las brechas de desigualdad y en el abatimiento de la pobreza en los últimos años; por ello, para que un programa actual como la Cruzada Nacional Contra el Hambre, en el cual se tienen altas expectativas, obtenga buenos resultados o muestre de manera clara cuáles son los resultados que se tienen al final de éste, no sólo es necesario saber cómo cambia México en números al implementarlo, sino sobre todo en el verdadero desarrollo de su democracia.

1.2 JUSTIFICACIÓN

Este análisis del programa Cruzada Nacional Contra el Hambre no sólo es pertinente, sino de suma importancia, ya que desde la década de 1970 se han implementado programas que buscan erradicar la pobreza en México (PIDER, COPLAMAR, SAM, PRONASOL, PROGRESA, Oportunidades), sin embargo, ninguno de ellos ha logrado el objetivo y mucho menos han tomado en consideración la opinión de los “beneficiarios del programa”, los cuales se busca que sean un total de 7.01 millones de personas que se encuentran en pobreza extrema.

Debido a que la Cruzada Nacional Contra el Hambre tiene como uno de sus objetivos principales fomentar la participación ciudadana entre sus beneficiarios, este estudio resulta pertinente, ya que se conocerá cuál es la opinión de los beneficiarios y ejecutores del programa, si están de acuerdo con él, si realmente consideran que les beneficia, qué tanto se ven beneficiados, qué les parece el desarrollo de las actividades y cómo impacta esta opinión en las acciones que ellos realizan en su comunidad, en sus áreas de trabajo y si estas acciones son producto de lo que promueve el programa para erradicar la pobreza e incentivar la participación o son resultado de agentes externos.

Asimismo, la pertinencia teórica que tiene este estudio es el análisis e implementación de teorías de la opinión pública como la de Nicklas Luhman y Habermas en la estrategia de la Cruzada Contra el Hambre; asimismo, se analizará cómo es que puede determinarse la teoría funcionalista y la democracia deliberativa en el desempeño de las acciones que llevan a cabo los distintos actores sociales.

La relevancia de este estudio, radica no sólo en el análisis teórico sobre la opinión pública, sino también en la obtención de los datos para analizar y evaluar a la Cruzada Contra el Hambre. Debido a que este es un estudio descriptivo-correlacional, se verá qué tanta relación existen entre las variables; de igual forma, el realizar encuestas de manera personal a los beneficiarios y entrevistas a profundidad a distintos actores sociales da mayor certeza sobre los resultados obtenidos en el estudio.

El realizar un estudio con estas características no sólo ayudará a conocer cómo se está desarrollando la política pública llevada a cabo por el gobierno federal y cuál es la opinión de la gente al respecto; sino que también creará un precedente más de opinión pública sobre una política pública, ya que en esta materia aún falta mucho por estudiar pues son casi nulos los estudios en este aspecto.

Finalmente, cabe señalar que la Cruzada Nacional Contra el Hambre es una política pública que ha generado altas expectativas entre la población para erradicar de manera eficiente la pobreza en México, será importante conocer si esas expectativas se cumplen en números y en las realidades de los ciudadanos mexicanos beneficiados.

1.3 DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

La Cruzada Nacional Contra el Hambre se implementó, en una primera etapa, en 400 municipios del país; sin embargo, en el estado de Puebla fueron catorce municipios los beneficiarios del programa.

PUEBLA	
Puebla	Tehuacán
San Andrés Cholula	Ajalpan
Huauchinango	Atlixco
Xicotepec	Vicente Guerrero
Atempan	Zoquitlán
Huitzilán de Serdán	Eloxochitlán
San Antonio Cañada	Camocuautla

Tabla 1. Municipios de la CNCH en Puebla. Elaborada con información de CONEVAL

Sin embargo, para este estudio será importante tomar en consideración únicamente el municipio de Puebla, con base en información de CONEVAL, ya que no sólo es la capital del estado, sino porque es uno de los municipios que se encuentran registrados con altos índices de pobreza alimentaria y un gran porcentaje de población en esta situación.

A continuación se presentan los datos del municipio de Puebla que serán considerados para el estudio.

MUNICIPIO	PORCENTAJE DE PERSONAS EN POBREZA EXTREMA Y CARENCIA DE ALIMENTACIÓN	POBLACIÓN EN POBREZA EXTREMA Y CARENCIA DE ALIMENTACIÓN
Puebla	5.20%	80,070

Tabla 2. Datos del municipio de Puebla.

En el capítulo sobre metodología se determinará de forma amplia cómo es que se eligió la muestra de las personas a encuestar con base en la población en pobreza alimentaria y en los programas que se llevan a cabo en el municipio a través de las diferentes dependencias de gobierno; así como la forma de entrevista que se les realizó a los diferentes actores participantes tanto de las instancias públicas y privadas, de organizaciones civiles y académicos.

Cabe señalar que la muestra será representativa y se busca conocer si realmente la implementación del programa ha sido efectiva y qué es lo que, tanto

la población como los actores participantes, tienen de conocimiento y piensan sobre ella.

La temporalidad del estudio fue de dos años, de 2013 a 2015, en el cual se determinó cuál es la opinión de las personas durante las primeras etapas de la estrategia gubernamental. Cabe señalar que durante el estudio, la primer etapa, y de la cual se obtuvo la primera información para elaborar este estudio, únicamente contemplaba 400 municipios del país que participarían; sin embargo, para 2014, por lo menos para la entidad de Puebla, se anexaron 50 municipios más, dando como resultado que finalmente fueran 64 municipios los beneficiados por dicha estrategia de combate a la pobreza y pobreza extrema.

1.4 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

La pregunta de investigación de este trabajo es: ¿Cuál es la opinión pública de los actores sociales participantes sobre el desempeño del programa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre en su fase inicial (2013, 2014)?

Dicha pregunta se realizó con base en la inquietud de conocer cuál es la opinión de los propios actores que participan en una política pública o gubernamental, ya que pocas veces cuando se realiza una evaluación o estudio de opinión sobre algún programa se busca conocer qué opinan los ciudadanos en general; sin embargo, para mejorar los mecanismos tanto de implementación como de participación y mejoramiento de políticas, es indispensable conocer si se tiene conocimiento sobre ella y si es así, qué es lo que se piensa de ella.

Como se ha mencionado en el planteamiento del problema, más allá de conocer únicamente qué se opina de la Cruzada Nacional, se busca que con esta pregunta se visibilice la coordinación (si existe o no) entre los beneficiarios y los implementadores del programa, así como la importancia de verificar, a través de un estudio de opinión, si dicha política es necesaria, si está cumpliendo con las expectativas que se tienen de ella, y si los propios beneficiarios la legitiman como una política que vea por mejorar la calidad de vida de la población objetivo.

1.5 OBJETIVO GENERAL

El objetivo general de este estudio es analizar cuál es la opinión de los actores sociales sobre el desempeño de la Cruzada Nacional Contra el Hambre en su fase inicial en el municipio de Puebla (2013, 2014).

Asimismo, los objetivos específicos que se buscan son:

- Analizar si realmente tienen relación los resultados en números que arroje el programa en su fase inicial y la opinión de los involucrados sobre el mismo.
- Evaluar la política pública a partir de la opinión pública de los actores sociales participantes.
- Hacer un estudio comparativo entre la opinión e implementación del programa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre en México y la opinión e implementación del programa Hambre Cero en Brasil.

Cada uno de estos objetivos que se tienen considerados analizar en este estudio tienen la finalidad de ver qué tan pertinente ha sido o fue el llevar a cabo dicha estrategia de gobierno, analizar si la opinión de la población es factor determinando para la buena implementación y aceptación de una política; y finalmente, comparar las políticas de seguridad alimentaria entre países, que si bien no tienen ni se desarrollan en el mismo contexto político, económico y social, sí tienen el objetivo similar de disminuir los índices de pobreza en los países, a través de políticas gubernamentales en combate a la pobreza.

1.6 HIPÓTESIS GENERAL

Para llevar a cabo las hipótesis de este estudio, se cuestionó ¿qué sería lo que pensarían los mismos beneficiarios sobre los apoyos que les llegan de gobierno federal? ¿Qué tanto conocen de ellos? ¿Les interesará conocer cómo se llevan a cabo? ¿Consideran ellos mismos que con dichos apoyos saldrán de la pobreza?

¿Qué opinan los implementadores de dicha estrategia? ¿Qué opinan aquellos que se encuentran en la administración pública?

Las hipótesis que este trabajo busca analizar son:

Hipótesis afirmativa: La opinión pública de los actores sociales participantes sobre la Cruzada Nacional Contra el Hambre es que no saldrá de la situación de pobreza alimentaria en la que se encuentra.

Hipótesis nula: La opinión pública de los actores sociales participantes sobre la Cruzada Nacional Contra el Hambre es que sí saldrá de la situación de pobreza alimentaria en la que se encuentra.

CAPÍTULO 2.- OPINIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA

Para el desarrollo de este trabajo es imprescindible considerar la parte teórica para entender cómo es que se han desarrollado los programas sociales en México y cómo es que actualmente está operando la Cruzada Contra el Hambre; así como para conocer cuáles son las características de otros programas sociales parecidos al mexicano y que se llevan a cabo en otros países de América Latina como lo es Brasil.

Asimismo, en este capítulo, se determina el marco teórico en el cual está fundamentado el estudio, ya que no se podría llevar a cabo la metodología y no se sabría qué realizar, si no se conoce qué es la opinión pública, la política pública y las distintas teorías que la integran.

Inicialmente, este capítulo da una breve descripción sobre qué es la Cruzada Nacional Contra el Hambre; posteriormente, se determinará cómo es que se ha llevado a cabo el programa de Hambre Cero en Brasil; así como determinar los distintos tipos de pobreza y por qué han sido tan importantes considerar a los Objetivos del Milenio determinados por la ONU.

De igual forma, se explican las distintas teorías sobre opinión pública utilizadas para la elaboración de este trabajo y, finalmente, la teoría sobre política pública. Todo esto con el objetivo de que el lector tenga un panorama amplio

sobre el desarrollo del estudio y, posteriormente, se pueda entender o interpretar la parte de estudio de caso y comparativo tanto con los resultados de los instrumentos de medición que se realizaron como la comparación de programas de transferencia de renta entre México y Brasil.

2.1 CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

Los programas sociales en México, como ya se había mencionado anteriormente, tienen una larga historia en México; sin embargo, hasta el día de hoy se continúa luchando por disminuir los índices de pobreza y, actualmente, sobre la pobreza alimentaria.

La historia de estos programas dio inicio en el sexenio de López Portillo, donde se propuso el Sistema Alimentario Mexicano (SAM); aunque esta iniciativa sólo tuvo una vigencia de 1980 a 1982, el SAM proponía no sólo acabar con el hambre en el campo mexicano, sino fortalecer las cadenas productivas en el sector agropecuario. Sin embargo, las crisis económicas y política de finales de sexenio lo hicieron fracasar. Desde entonces le han sucedido una serie de programas sociales, sobre todo a partir de 1994, que intentaron paliar los efectos de los cambios estructurales y la apertura al exterior que presentó la economía mexicana. (Brújula Ciudadana, 2013)

Desafortunadamente, una de las características de los programas sociales en México propuestos desde 1980 es su propensión al asistencialismo, pues han dotado de recursos a la población para subsanar las diferentes problemáticas pero no han atendido las causas de los principales problemas que continúa viviendo el país: la pobreza, la desigualdad y la falta de empleo bien remunerado, entre otros.

De igual forma, se continúan realizando manejos poco transparentes y con fines primordialmente electorales, convertidos en medios para mantener a clientelas políticas y para legitimar al régimen en turno.

A continuación se muestra un historial sobre los distintos programas sociales llevados a cabo en México donde se establecen el nombre del programa, el periodo en el que se llevó o se lleva a cabo y sus objetivos:

PROGRAMAS SEXENALES CONTRA EL HAMBRE

PROGRAMA	PERIODO PRESIDENCIAL Y AÑO DE IMPLEMENTACIÓN	PROGRAMAS PARA SU INSTRUMENTACIÓN	OBJETIVOS	EJES
Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)	<p>José López Portillo Enero de 1977</p> <p>Se crea con el propósito de llevar a cabo acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficientes para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional, además de que los grupos en condiciones de desventaja alcanzaran una situación de mayor equilibrio.</p>	<p>Por regiones y por sectores, como: IMSS-COPLAMAR, CONASUPO-COPLAMAR STPS-SARH-COPLAMAR SAHOP-COPLAMAR SEP-COPLAMAR</p>	<p>Aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallaban asentados que asegurará una oferta más abundante de bienes fundamentalmente de alimentos y servicios; promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas</p>	<p>Acciones en materia de salud, educación, abasto alimentario, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleos, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina.</p>
Sistema Alimentario Mexicano (SAM)	<p>José López Portillo Marzo de 1980</p> <p>En la aplicación de este programa participaron diversas instituciones como los gobiernos federal, de los estados y de los municipios, así como la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el IMSS-COPLAMAR, la CONASUPO, LICONSA, el INN, el INI y el DIF</p>	<p>Aplicación del Programa de Nutrición y Salud, que fue de los más importantes en el combate a la pobreza extrema y tenía como característica principal mejorar el estado de nutrición y salud de las familias marginadas del país</p>	<p>Ante la crisis agrícola suscitada en el país en la segunda mitad de la década de los 70's, que tuvo como una de sus principales manifestaciones la pérdida de autosuficiencia alimentaria y la pauperización de gran parte de la población rural.</p>	<p>Lograr la autosuficiencia en granos básicos y alcanzar mínimos nutricionales para la población más necesitada, aunque se caracterizó por ser un programa principalmente enfocado al ámbito productivo.</p>
Programa Nacional de Alimentación (Pronal)	<p>Miguel de la Madrid Hurtado 1981</p> <p>Con el cambio de administración en 1982, las fuertes presiones económicas y la necesidad de llevar a cabo ajustes estructurales, se volvió prioritario hacer una reestructuración de los programas de alimentación con menos recursos y mejor focalización.</p>	<p>Conasupo, Miconsa y Liconsa, Diconsa e Impecca,</p>	<p>Mejorar los niveles nutricionales de la población de bajos ingresos en las regiones y grupos sociales afectados, asegurando el acceso a los alimentos y protegiendo sus escasos niveles de ingresos frente a la crisis</p>	<p>Subsidios para reducir los precios de los alimentos; control de precios; e intervención directa en algunos puntos de la cadena agroalimentaria. Incluía también acciones de distribución gratuita o subsidiada a grupos vulnerables</p>
Programa Nacional Solidaridad (Pronasol)	<p>Carlos Salinas de Gortari Diciembre 1988</p> <p>Destinado a las zonas pobres rurales y urbanas con una cobertura de 5.1 millones de familias. Surgió en el contexto de la crisis económica y del proceso de ajuste estructural de la década de los 80's, y de una demanda social creciente que rebasó la capacidad de respuesta institucional.</p>	<p>Tortibonos, Liconsa, Conasupo.</p>	<p>Abatimiento de la pobreza de las zonas indígenas y rurales y de la población de las zonas áridas y urbanas, a través de la ejecución de acciones en seis componentes básicos, como eran la alimentación, salud, educación, vivienda, proyectos productivos y empleo.</p>	<p>En el área de alimentación: subsidios generalizados; cobertura en zonas rurales y urbanas, cobertura a grupos vulnerables.</p>

<p>Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA))</p>	<p>Ernesto Zedillo Enero de 1997</p> <p>Programa con el que se dio un cambio en la política social para asegurar a la población el disfrute de los derechos sociales consagrados en la Constitución. Se atenderían 250 microrregiones, con 500 municipios más pobres del país..</p>	<p>Desayunos escolares, canasta básica alimentaria rural urbana.</p>	<p>Focalización de recursos a los 500 municipios más pobres del país, principalmente indígenas. Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, en particular de la población más vulnerable. Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progresá.</p>	<p>Desarrollo de capital humano, que promoviera, en el marco de una política social integral, acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación de las familias en situación de pobreza extrema, con el fin de impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida y propiciar su incorporación al desarrollo nacional.</p>
<p>Programa de Desarrollo Humano-Oportunidades</p>	<p>Vicente Fox Febrero 2001</p> <p>En su diseño, se partió del diagnóstico según el cual, el círculo vicioso de la pobreza se convierte en una red compleja de factores que atrapa a los individuos impidiéndoles mejorar sus capacidades o acceder a la estructura de oportunidades en igualdad de condiciones respecto al resto de la población. Atención a 476 municipios más pobres del país.</p>	<p>Integró a 68 programas federales entre ellos Oportunidades, Diconsa, Liconsa.</p>	<p>Trazados en el Programa Nacional de Desarrollo Social: reducir la pobreza extrema; generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; apoyar el desarrollo de capacidades de las personas en condiciones de pobreza y fortalecer el tejido social fomentando la participación y el desarrollo comunitario..</p>	<p>Enfoque territorial o focalización, impulso al potencial de las localidades, participación comunitaria y coordinación interinstitucional.</p>
<p>Oportunidades</p>	<p>Felipe Calderón Diciembre 2008.</p> <p>Se redefinió la población objetivo de Oportunidades: son todos los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza de capacidades para focalizar sus apoyos y coordinar acciones adecuadas a las necesidades de esta población. El programa contó con una Coordinación Nacional donde convergieron los esfuerzos de la Sedesol, SSA, SEP e IMSS Destinado a los municipios más pobres del país</p>	<p>Oportunidades, Vivienda Rural, Seguro Popular, Diconsa, Liconsa, Zonas de Atención Prioritaria.</p>	<p>Incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza mediante una triada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación, con estrecha colaboración entre las instituciones y sectores involucrados, y con la participación de los 3 órdenes de gobierno.</p>	<p>Estrategia focalizada, corresponsabilidad de recursos con estados y municipios, buscaba aportar acceso a alimentación, infraestructura y generaciones de empleo.</p>

Tabla 3. Programas sexenales contra el hambre. (Brújula Ciudadana, 2013)

Debido a que uno de los principales problemas que continúan sin resolverse en México es el de la pobreza alimentaria, el actual gobierno mexicano (2012 – 2018) puso en marcha la Cruzada Nacional Contra el Hambre, la cual es una estrategia de inclusión y bienestar social que se implementa a partir de un proceso participativo y cuyo propósito ha sido conjuntar esfuerzos y recursos de la

Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación tanto del sector público, social, privado y organizaciones civiles e instituciones internacionales.

El principal objetivo es erradicar la pobreza extrema en la que se encuentran 7.4 millones de mexicanos.

Este programa fue presentado el 21 de enero de 2013 en el municipio de las Margaritas, Chiapas, debido a que este estado es uno de los más afectados por tener un gran número de personas en pobreza extrema y con pobreza alimentaria.

Esta estrategia alinea 70 programas ya existentes en varias secretarías e instituciones federales y, de manera inicial, concentra sus acciones en 400 municipios seleccionados por su alto índice de personas en pobreza extrema.

Evolución de pobreza alimentaria (datos hasta 2010)

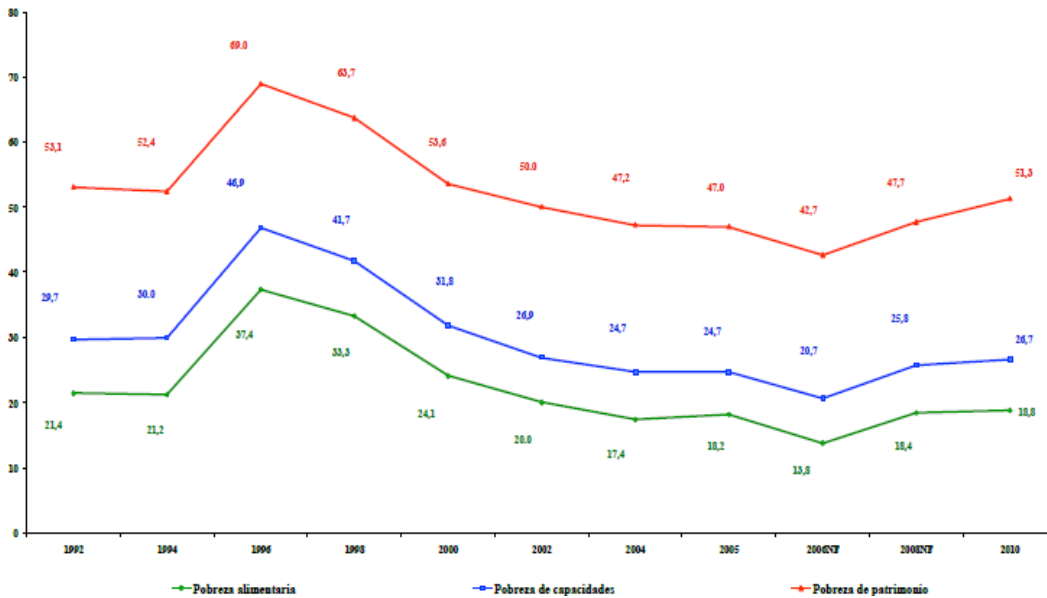


Gráfico 2. Evolución de la pobreza alimentaria. (Brújula Ciudadana, 2013)

Nota: Los valores 2006NF y 2008NF utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por el INEGI. **Fuente:** CONEVAL, con base en estimaciones en las ENIGH de 1992 a 2010.

Cabe resaltar que esta estrategia de combate a la pobreza alimentaria tiene su fundamento jurídico establecido en el artículo 4 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos donde establece que:

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

El Estado lo garantizará:

- Toda persona tiene derecho a la protección de la salud.
- Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.
- Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua de consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.
- Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales.
- Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la cultura del deporte.

(Cámara de Diputados, 2014)

La Cruzada Nacional Contra el Hambre está integrada por cinco ejes estratégicos:

- Ingreso, con acciones de empleo y programas de transferencias.
- Aumento de la oferta de alimentos con apoyos a la producción rural y a la economía campesina.
- Acceso a los alimentos, con el fortalecimiento de las redes de abasto populares y fomento a cocinas comunitarias, comedores populares, cupones de alimentos y entrega de despensas.
- Inclusión productiva con capacitación, microcréditos productivos y grupos prioritarios como indígenas y mujeres e impulso al emprendedurismo.
- Movilización y contraloría social, es quemas de transparencia y rendición de cuentas que definan de forma clara responsabilidades de los actores involucrados. (ADN Político, 2014)

Y, al mismo tiempo tiene como prioridades: atender a quienes viven en pobreza extrema y con carencia alimentaria severa; dotar de alimentos y desarrollo de la infraestructura de servicios (agua, luz, drenaje y proyectos productivos); ampliar y crear fondos de alimentos y donaciones; impulsar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores

y; reducir las pérdidas cosecha durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.

A su vez, la Cruzada Contra el Hambre que sólo está a cargo de forma directa del gobierno y del personal de sus instituciones, sino que se encuentra organizada por una estructura conformada por:

Una **Comisión Intersecretarial** que cuenta con la participación de las 16 Secretarías de Estado y 3 organismos nacionales que agrupan 70 programas. Dicha Comisión se creó con el objetivo de coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos previos y está integrada por los titulares de las dependencias y entidades como: SEDESOL, SEGOB, SER, SEDENA, SEMAR, SHCP, SEMARNAT, SENER, SE, SAGARPA, SCT, SEP, SSA, STPS, SEDATU, SECTUR, CDI, INMUJERES, DIF.

De igual forma, está integrada por el **Consejo Nacional** contra el Hambre, el cual regirá el funcionamiento del programa como instancia ciudadana y participativa, que incluye sectores público, privado y social. Está presidido por la Secretaría de Desarrollo Social y prevé la participación de organizaciones sociales y privadas, instituciones académicas y organismos internacionales; los gobernadores son invitados permanentes. Tiene como objetivo generar acuerdos para fortalecer, complementar y, en su caso, mejorar las líneas de acción y cumplir con mayor eficiencia los objetivos de la Cruzada Contra el Hambre. Se integra por el Secretario de Desarrollo Social, representantes de organizaciones de los sectores social y privado, representantes de instituciones académicas, representantes de organismos e instituciones internacionales; así como de gobernadores y el Jefe del Gobierno del Distrito Federal que son invitados permanentes. (Brújula Ciudadana, 2013)

El **Comité de Expertos** donde se asegura hay libertad de opinión y respeto a una visión crítica y propositiva. Éste 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. Los expertos deben formar parte de una Institución Académica reconocida nacional e internacionalmente, contando con publicaciones de pobreza, población indígena, alimentación, nutrición, producción agrícola y/o abasto de alimentos. (Cámara de Diputados, 2013)

Los **Voluntarios** quienes son ciudadanos, en su mayoría jóvenes, quienes son las personas que apoyarán en la ejecución de las distintas acciones de manera directa con la ciudadanía.

Los **Centros Educativos** por ejemplo, hasta el día de hoy, quienes han tenido mayor participación son: El Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma de México plantel Xochimilco y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Organizaciones civiles y privadas; empresas privadas.

Comités comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales, sus funciones son colaborar en la implementación de los programas y supervisar que los mismos cumplan con las metas establecidas. “Las claves de la Cruzada contra el Hambre a un año de vida”. Dichos comités actúan como grupos que se organizan y se capacitan para formar un núcleo ciudadano en cada comunidad que les permita articularse con los tres órdenes de gobierno en proceso de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los programas sociales federales que convergen en la Cruzada. (Cámara de Diputados, 2013)

La Cruzada Nacional Contra el Hambre pretende disminuir la pobreza extrema de México; empero, esta política, a diferencia de los programas sociales anteriores, se encuentra más focalizada, pues la principal razón es erradicar la pobreza alimentaria de toda aquella población que se encuentra en esta situación. El reto es difícil, ya que las políticas que pretendan disminuir la pobreza y el hambre, tienen que dirigirse no sólo a la repartición de alimentos, sino a fortalecer las capacidades de la población como posteriormente se verá que se llevó a cabo con el programa de Hambre Cero en Brasil.

2.2 HAMBRE CERO – FOME ZERO Y BOLSA FAMILIA

La implementación de programas sociales en busca de la disminución de la pobreza en los países de América Latina es una prioridad, pues los altos índices de población en pobreza no sólo no han disminuido, sino que ha ido en aumento.

Como país con gran potencial de crecimiento, pero también con un gran porcentaje de población en pobreza, Brasil se ha convertido en pieza clave para la implementación de programas sociales de disminución de pobreza y como punto de observación debido a los resultados positivos que han obtenido en los últimos años.

Al igual que México, Brasil tiene una larga historia en la implementación de programas. Principalmente, a finales de los ochenta, las políticas de disminución de la pobreza se pusieron en práctica con objetivos claros y definidos. En el caso de Brasil, las acciones más emblemáticas que se han realizado han sido Bolsa Escola, Fome Zero y Bolsa Familia. Para efectos de este estudio, se explicarán de forma breve los dos últimos programas realizados, ya que en ellos no sólo el gobierno mexicano se ha basado para la elaboración de sus actuales programas, sino porque en ambos países se han desarrollado de forma similar.

Fome Zero o Hambre Cero fue un programa federal que tuvo como objetivo garantizar a todos los ciudadanos el acceso a la alimentación de calidad como un derecho social básico, y que envolvió en su concepción políticas permanentes que atacan las causas del hambre, involucrando a diversas áreas de gobierno como salud, producción agrícola, abastecimiento alimentario, generación de empleo y renta, educación alimentaria, seguridad y calidad de los alimentos, así como las acciones directas de ampliación de acceso a los alimentos, como transferencia directa de renta. (Takagi, 2006)

Básicamente, Fome Zero buscaba atacar el problema de la inseguridad alimentaria a partir de la mejoría del nivel de renta de la población considerada pobre. Partía del supuesto de que el problema del hambre en Brasil está mucho más relacionado con la insuficiencia de renta que de la falta de oferta o escasez de alimentos.

Este programa incluía una gran cantidad de programas y acciones, sin embargo, de acuerdo con “*The Fome Zero Program. The Brazilian Experience*”, los principales componentes del programa fueron: Bolsa Familia, el cual es un programa de transferencia condicionada que tienen como responsabilidad de las familias beneficiadas mantener a sus hijos en la escuela y recibir servicios de salud regular; Programa de Alimentos Escolares, el cual proporcionaba comida a los niños de guarderías y escuelas públicas; Programa Nacional de Fortalecimiento a la Agricultura Familiar, que ofrecía créditos subsidiados y servicios a los agricultores familiares; Programa de Adquisición de Alimentos, el cual consistía en la adquisición de alimentos por parte de las familias rurales; Programa Cisterna, el cual construía cisternas en la región semi árida de Brasil noreste. (Herrera, 2013)

Dentro de las políticas que se propusieron en el programa de Fome Zero destacaron cuatro grandes ejes, cada uno con sus políticas o acciones específicas a seguir:

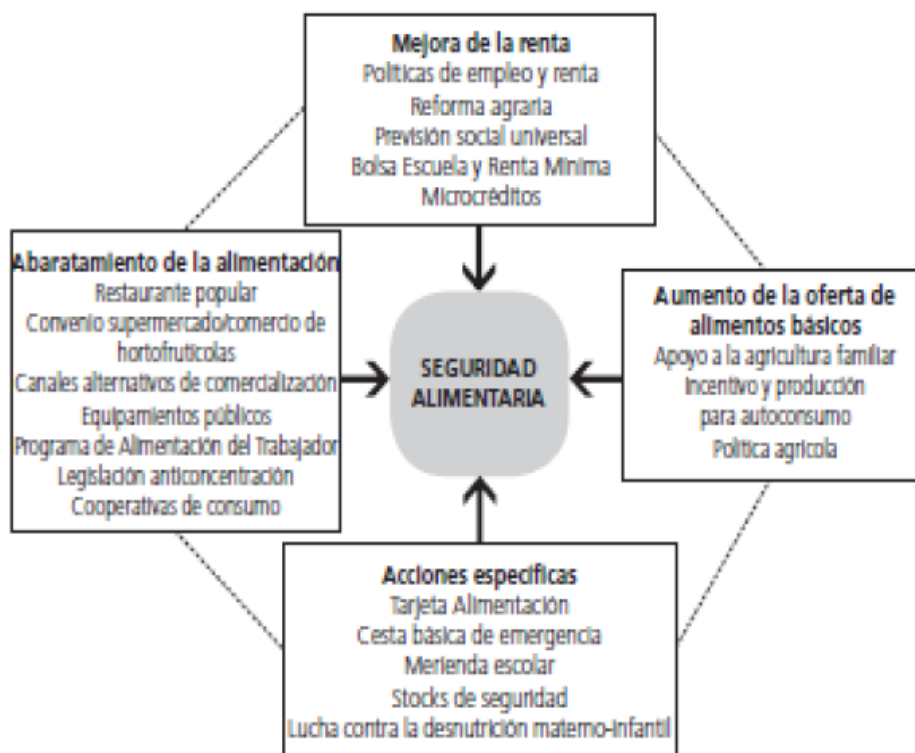


Diagrama 1. Acciones sobre seguridad alimentaria.

Así como la forma en que se integrarían las políticas gubernamentales ya existentes para lograr que el programa de Fome Zero obtuviera los resultados deseados y aprovechar el trabajo que ya había sido realizado en gobiernos pasados:

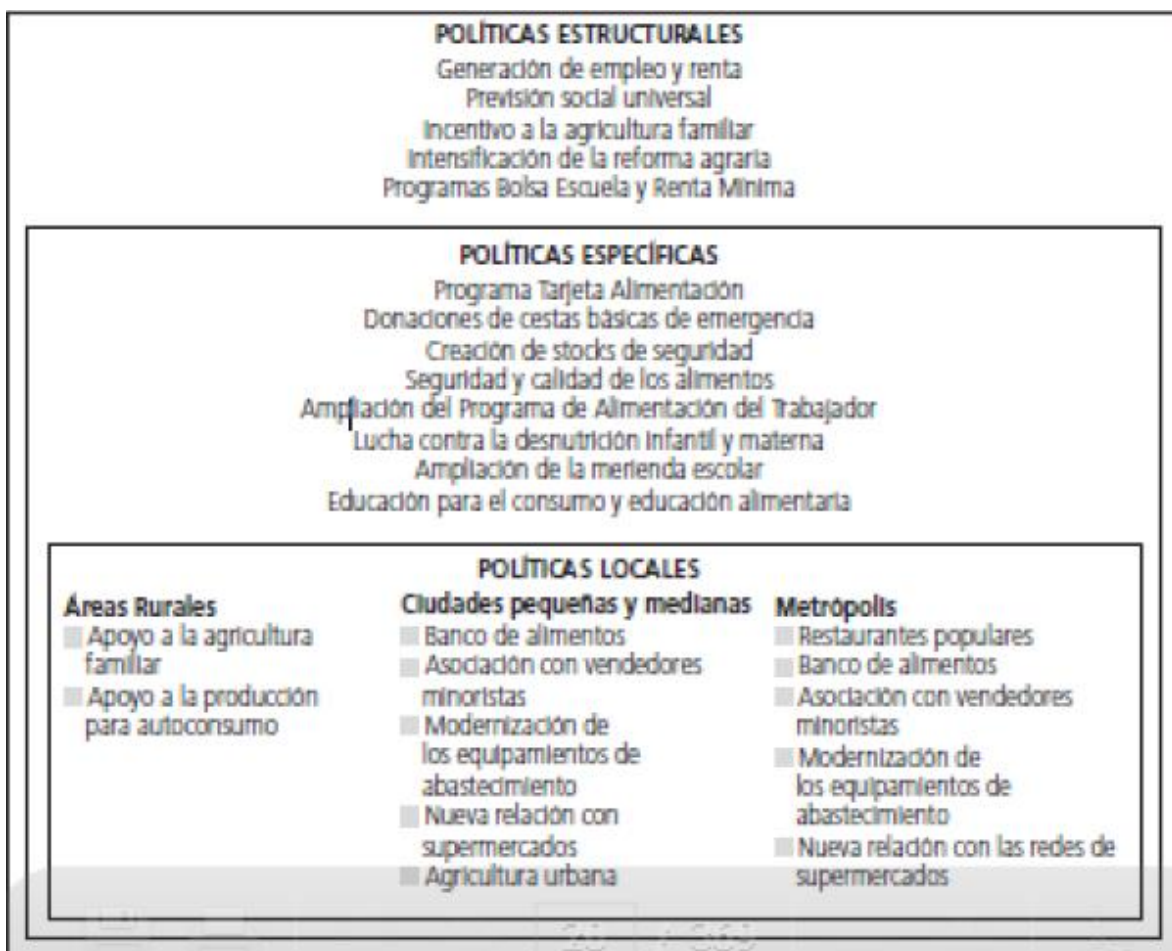


Diagrama 2. Políticas estructurales. Congreso de la Unión, p. 21

El programa de Fome Zero, implementado por el ex presidente Luis Ignacio Lula Da Silva ha sido considerado como una referencia internacional en materia de seguridad alimentaria, combate contra la pobreza y desarrollo rural; sin embargo, por las distintas acciones tanto de los medios de comunicación como de un sector importante de la población, dicha política a pesar de obtener buenos resultados tuvo que ser rápidamente modificada.

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.

Otro de los programas importantes y que actualmente se está llevando a cabo en Brasil es el programa de Bolsa Familia. Esta política ya se llevaba a cabo como uno de los brazos articuladores de Fome Zero; sin embargo, se ha convertido en el pilar de los programas ejecutados tanto en el gobierno de Lula Da Silva como de Dilma Rousseff.

Es un programa de transferencia de renta que beneficia a familias en situación de pobreza y de pobreza extrema en todo Brasil; integra el Plano Brasil Sin Miseria que tiene como foco de atención a los millones de brasileños con renta familiar per cápita inferior a 77 reales mensuales y está basado en garantizar de renta, inclusión productiva y en acceso a los servicios públicos.

Bolsa Familia posee tres acciones principales: la transferencia de renta que promueve el alivio inmediato de la pobreza; las condicionalidades refuerzan el acceso a derechos sociales básicos en las áreas de educación, salud e asistencia social; y las acciones y programas complementarios que incentivan el desarrollo de las familias, de modo que los beneficiarios consiguen superar la situación de vulnerabilidad. (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015)

La forma como opera este programa es que todos los meses, el gobierno federal deposita una cantidad de dinero para las familias que forman parte del programa. El retiro es realizado con tarjeta de banco y emitido preferencialmente con el nombre de la mujer. El valor asignado depende del tamaño de la familia, la edad de sus miembros y de la cantidad de renta que tengan. Existen beneficios específicos para familias que tienen hijos hasta la edad de 17 años, gestantes e madres que amamantan.

La selección de las familias que recibirán transferencia de renta de Bolsa Familias se realiza con base en la información registrada por el municipio en el Cadastro Único para Programas Sociales de Gobierno Federal, instrumento de colecta y gestión de datos que tiene como objetivo identificar todas las familias de baja renta existentes en Brasil.

Con base en estos datos, el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS por sus siglas en portugués) selecciona de forma automatizada a las familias que serán incluidas para recibir el beneficio. Sin embargo, el registro no implica la entrada inmediata de las familias al programa o el recibo del beneficio.

Como resultado de las políticas de combate a la pobreza como Fome Zero y Bolsa Familia, en la última década Brasil ha logrado reducir la pobreza y la indigencia de forma acentuada y a un ritmo más acelerado que México. Según información de la CEPAL, en 1990 el porcentaje de la población mexicana, en comparación con la brasileña, en situación de pobreza era similar – México 47.7 %, Brasil 48 %; sin embargo, para 2009 era claro que Brasil había logrado mejores resultados, ya que la pobreza en ese país disminuyó a un 24.9 %, mientras que en México sólo bajó al 36.3 %. (Brújula Ciudadana, 2013)

A continuación se presenta gráficamente un histórico de la evolución de la pobreza en Brasil, así como los avances que se han obtenido en la reducción de pobreza en ese país:

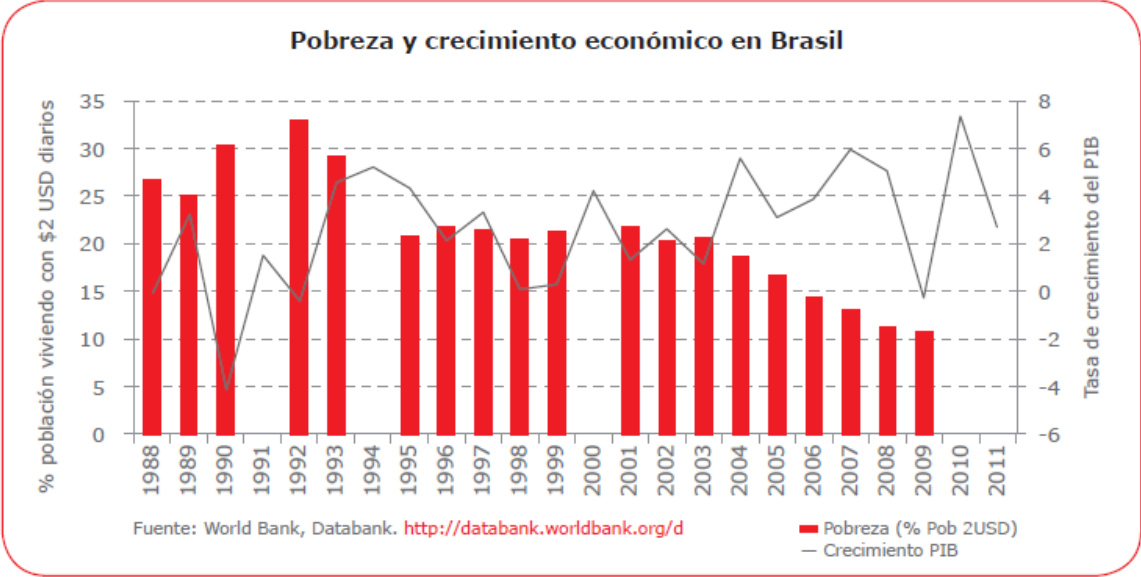


Gráfico 3. Pobreza y crecimiento económico en Brasil. México Evalúa, 2013.

Avances en el tema de la reducción de pobreza en Brasil:

- 1) La recuperación marcada del salario mínimo. Mientras en Brasil el valor del salario mínimo se incrementó en un 77 % entre 1995 y 2007, en México se contrajo en 29.81 % entre 1995 y 2010.
- 2) El gasto social es significativamente más alto. El nivel de gasto público social por porcentaje del PIB en Brasil representa más del doble que en México: 26.2 % frente al 11.3 %. El gasto público social per cápita también es más elevado.
- 3) La cobertura de las pensiones a la vejez es significativamente mayor. El porcentaje de adultos mayores (más de 65 años) cubiertos por algún tipo de beneficio de retiro o pensión en Brasil es casi el doble que en México.
- 4) Existen transferencias monetarias no contributivas de mayor magnitud. El mejor ejemplo es el llamado Beneficio de Prestación Continua (BCP), un derecho consagrado en la Constitución que asegura un salario mínimo mensual a grupos en imposibilidad de trabajar como adultos mayores y personas con alguna discapacidad.
- 5) La expansión del sistema de pensiones en el ámbito rural es significativamente mayor. Mientras en 2005 el 92 % de los adultos mayores en zonas rurales de Brasil estaba cubierto por algunas de las instituciones públicas de seguridad social, en México dicha cobertura era inferior al 5 %. Indudablemente, la pensión rural en Brasil ha tenido un impacto importante en la reducción de la desigualdad y la pobreza entre uno de los sectores más pobres del país.
- 6) Mayor interés en la promoción de la llamada agricultura familiar o agricultura de subsistema.
- 7) Mayor vinculación entre la dimensión productiva de la agricultura familiar y la política social en el ámbito alimentario y nutricional. (Brújula Ciudadana, 2013)

Los programas sociales de reducción de la pobreza extrema y pobreza alimentaria en Brasil han sido prioridad para su gobierno, casi una cuarta parte de la población recibe algún apoyo por parte del gobierno, quiere decir que cerca de 50 millones de brasileños se ven beneficiados de las políticas de transferencia de renta. Ése es otro reto que se tiene por cumplir en Brasil, no sólo la disminución de los índices de pobreza y seguridad alimentaria en el país, sino la paulatina disminución de la población apoyada a través de la generación de otras políticas enfocadas al empleo y aumento de renta.

2.3 OBJETIVOS DEL MILENIO

Uno de los motivos por los cuales los países de América Latina enfocaron sus esfuerzos en la disminución de los índices de pobreza fue debido a que tanto la Organización de las Naciones Unidas como el Banco Mundial establecieron como

uno de los Objetivos del Milenio, la disminución de la pobreza extrema y la pobreza alimentaria.

Los objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son el esfuerzo mundial para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente, la discriminación contra la mujer y también crear una alianza mundial para el desarrollo. Dichos objetivos tienen su base en una alianza mundial que enfatiza en la responsabilidad de los países en desarrollo de poner en orden en sus propios asuntos, así como de sugerir a los países desarrollados apoyar esos esfuerzos. (Herrera, 2013)

Los Objetivos del Milenio están conformados por ocho indicadores integrados cada uno de ellos por diversas metas, y en el caso de México, algunas metas incorporadas a partir de 2005, a las cuales se les denominó Metas Más Allá del Milenio (MMM).

Los Objetivos del Milenio son los siguientes:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.
4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo. (Herrera, 2013)

Estos objetivos plantean metas cuantitativas de desarrollo que deberían ser alcanzadas en 2015 por los países en desarrollo (cabe destacar que el año base para evaluar el progreso hacia los ODM es 1990). Los ODM contienen 8 objetivos, 18 metas y 48 indicadores que intentan dar seguimiento al cumplimiento global de estas metas. Asimismo, incluyen dimensiones esenciales de desarrollo humano: 1) la reducción de la pobreza de ingresos y el hambre, 2) la educación primaria universal, 3) la igualdad de género, 4) la reducción de la mortalidad infantil y materna, 5) la reversión del contagio del VIH/SIDA, 6) la preservación del medio ambiente y 7) la ampliación del acceso al agua potable y servicios sanitarios. (ONU, 2010)

La situación de México ante el primer objetivo del milenio sobre la reducción de la pobreza extrema tiene resultados preocupantes, ya que sobre la primer meta “Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que se encuentran en pobreza (de ingresos) y que padecen hambre”, México se encuentra en un retraso de 9 años, ya que entre 1990 y 2000 el indicador no se movió.

De igual forma, sobre la segunda meta de la reducción de la pobreza “reducir a la mitad de 1990 a 2015 el porcentaje de personas que padecen hambre, en México dicho indicador no se cumplirá sino hasta el año 2020. (ONU, 2010)

Este apartado tiene como finalidad el poder determinar por qué en la última década los programas sociales enfocados en la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria se convirtieron en una prioridad nacional, pues no sólo significa reducir dichos índices en los países, sino también cumplir con los requerimientos internacionales de los países para continuar siendo considerados como países desarrollados o en vías de desarrollo.

2.4 POBREZA

Conceptualizar la pobreza ha sido uno de los mayores retos para los teóricos de ella, ya que dicho término puede ir desde la pobreza económica, de servicios, alimentaria, entre otras; y puede depender tanto del índice de desarrollo humano que se tenga, así como el desarrollo político, económico y social de los países y/o las comunidades.

El concepto de pobreza ha demostrado ser una herramienta útil y poderosa para describir situaciones de insuficiencia de ingresos y precariedad en la insatisfacción de necesidades básicas, y “desde los años sesenta ha servido para el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas y programas sociales en los países latinoamericanos” (Busso, 2012).

Hay distintas formas de identificar e interpretar la pobreza que no son necesariamente excluyentes ni incompatibles entre sí: necesidad, estándar de

vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, faltante de titularidades, privación múltiple, desigualdad, dependencia o falta de autonomía, padecimiento inaceptable, vulnerabilidad por incapacidad de respuesta, entre otras.

Asimismo, existen dos tipos de enfoques: el Enfoque Indirecto que se utiliza para medir la magnitud de la pobreza y se basa en el cálculo de la línea de pobreza que marcan la población pobre de la no pobre; y el Enfoque Directo, el cual enfatiza en las condiciones de vida de la población. (Busso, 2012)

En este estudio se considerará la definición de pobreza establecida por el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), la cual la define como “la escasez o falta de un bien o medio necesario para la sobrevivencia y el desarrollo de un ser humano. En términos sociales, las personas con sus requerimientos básicos” (Cámara de Diputados, 2013).

La definición de pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el del bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial.

El espacio de bienestar económico comprenderá las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso. El espacio de los derechos sociales se integrará a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social. El espacio del contexto territorial incorporará aspectos que trascienden el ámbito individual (que pueden referirse a características geográficas, sociales y culturales, entre otros).

La población en situación de pobreza multidimensional será aquella en cuyos ingresos sean ineficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presencia carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación (Diario Oficial de la Federación, 2010).

Con respecto a México, las cifras generadas por programas oficiales como el CONEVAL muestran que la pobreza y el hambre van en ascenso en el país. De acuerdo con CONEVAL, entre los años 2006 y 2010 el número de personas pobres aumentó. “La cuantificación por ingresos indica que la cantidad de mexicanos en pobreza pasó de 45.5 millones a 57.7 millones. Por otra parte de la medición multidimensional de la pobreza señala que para 2010 la cifra de personas en pobreza se ubicó en 52 millones, 4 millones más que dos años antes. (Cruz, La Cruzada Nacional Contra el Hambre, 2013)

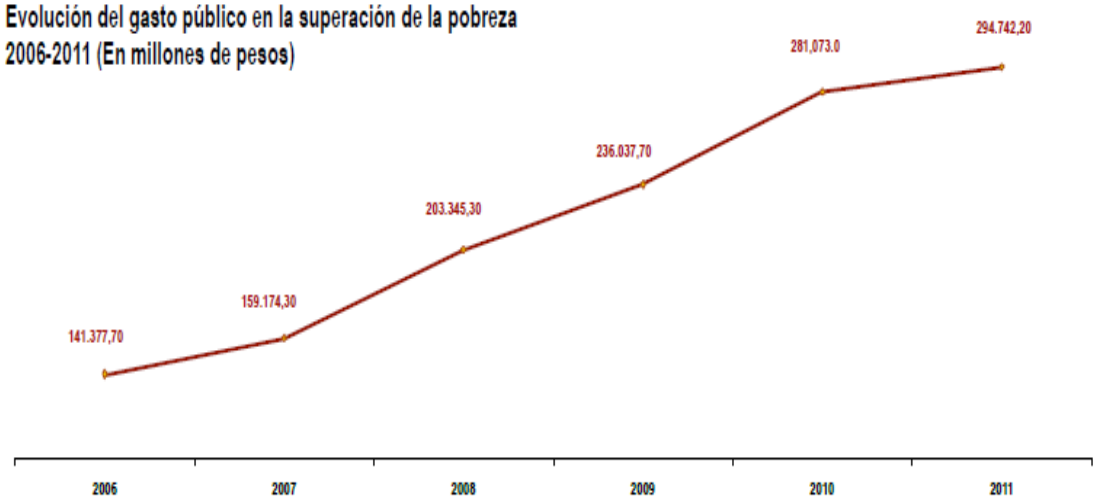


Gráfico 4. Evolución del gasto público en la superación de la pobreza. Brújula Ciudadana.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con base en la información de la Cuenta Pública Federal y el Presupuesto de Egresos de la Federación de la SHCP.

Con base en los conceptos anteriormente descritos por el CONEVAL, se estableció la cantidad de población que se encuentra con carencia de alimentación en el país (28 millones de personas), las personas que se encuentran en pobreza extrema (11.7 millones) y se realizó un cruce de información dando como resultado que 7.4 millones de mexicanos se encuentran en pobreza extrema con carencia de alimentación.

Éste es un gran reto, ya que sacar a 7.4 millones de personas en pobreza extrema no es fácil, pues no sólo se trata de cubrir alguna de las principales

carencias sociales establecidas por el CONEVAL, sino de brindar a la población de lo necesario para que tengan un desarrollo integral.

Con base en lo establecido por CONEVAL y en lo dispuesto al artículo 36 de la Ley de Desarrollo Social, existen indicadores o carencias que deben ser cubiertas para considerar que una persona se encuentra por arriba de la línea de pobreza (CONEVAL, 2015):

- Ingreso
- Rezago educativo
- Acceso a los servicios de salud
- Acceso a la seguridad social
- Calidad y espacios en la vivienda
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda
- Acceso a la alimentación
- Grado de cohesión social

POBLACIÓN OBJETIVO DE LA CRUZADA CONTRA EL HAMBRE

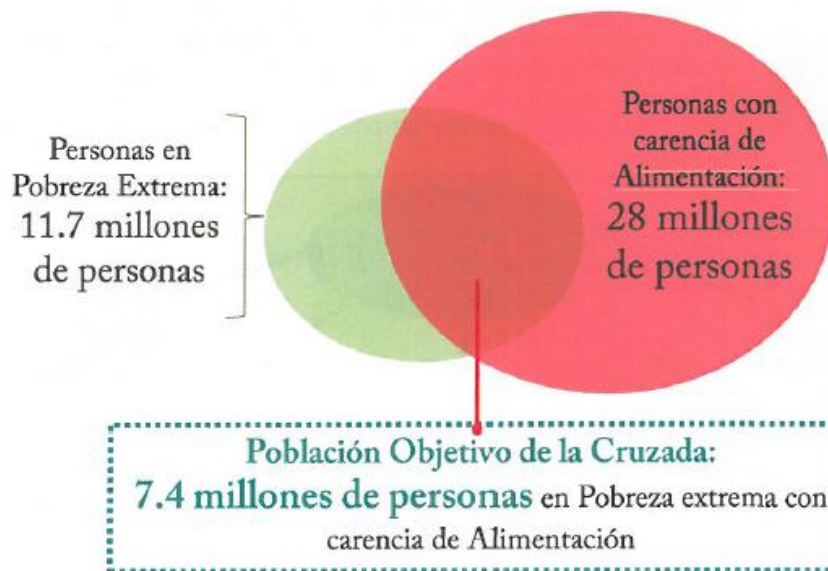


Diagrama 3. Población objetivo de la CNCH. (Cruz, La Cruzada Nacional contra el Hambre, 2013)

2.4.1 POBREZA MULTIDIMENSIONAL

La pobreza tiene varias aristas y aún dentro de su término, existen distintas formas de cómo verla y tratarla. Con base en lo establecido por el CONEVAL, una persona está en situación de pobreza multidimensional cuando carece de recursos para conseguir los servicios y bienes que le permitan cubrir sus necesidades básicas y además tienen carencias en indicadores como:

- Acceso a servicios de salud
- Seguridad social
- Servicios básicos
- Educación
- Alimentación
- Calidad y espacios de la vivienda (CNCH, 2014)

El CONEVAL señala que se considera que una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando presenta al menos una carencia social y su ingreso es menos a la línea de bienestar. Similarmente, una persona se encuentra en condición de pobreza multidimensional extrema cuando presenta al menos tres carencias sociales y su ingreso es menor a la línea de bienestar mínimo. (CNCH, 2014)

A continuación se presenta un cuadro relativo a los factores que causan el hambre en distintas dimensiones:

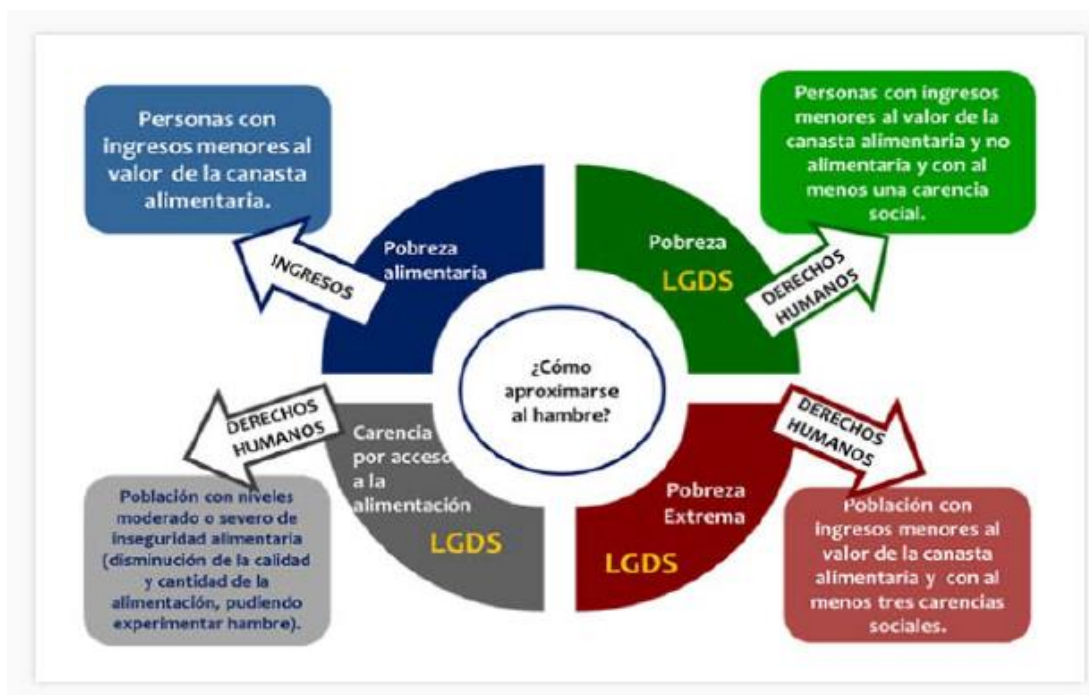


Diagrama 4. Factores que causan el hambre en distintas dimensiones.

Dentro de la pobreza multidimensional existen dos tipos de pobreza: la extrema y la moderada. Los pobres multidimensionales extremos son aquellos que su ingreso total es insuficiente para adquirir la canasta alimentaria y que, además, tienen tres o más carencias sociales. Los pobres moderados son aquellas personas que, siendo pobres, no son pobres extremos.

De acuerdo con Bunge, la definición de pobreza multidimensional considera tres dimensiones o espacios analíticos: bienestar económico, derechos sociales y contexto territorial (CONEVAL, 2011). Asimismo, en el Informe de pobreza multidimensional en México, 2008, se establece que 44.2 % de la población mexicana era pobre, lo que equivale a 47.2 millones de personas en el país que tenían por lo menos una carencia social y un ingreso insuficiente para adquirir un conjunto de bienes alimentarios y no alimentarios considerados básicos.

De igual forma, en 2008, 10.5 % de la población vivía en pobreza multidimensional extrema (con al menos tres de las seis carencias sociales y un ingreso tan bajo que, aun poniéndolo todo para la compra de la canasta básica

alimentaria, no tenía posibilidades de adquirirla), lo que indica que 11.2 millones de personas vivían en esa situación (CONEVAL, 2011).

A continuación se presentan cifras multidimensionales de la pobreza en México:

- 40.7 % de la población no tenía servicios de salud
- 64.7 % no tenía cobertura de seguridad social
- 17.5 % sufría carencia por calidad y espacios de la vivienda
- 18.9 % no contaba con servicios básicos de la vivienda
- 21.6 % sufría carencias en su alimentación (CONEVAL, 2011)

Indicadores de pobreza, dimensiones e indicadores asociados	Porcentaje	Millones de personas
Pobreza multidimensional		
Población en situación de pobreza multidimensional	44.2	47.19
Población en situación de pobreza multidimensional moderada	33.7	35.99
Población en situación de pobreza multidimensional extrema	10.5	11.20
Población vulnerable por carencias sociales	33.0	35.18
Población vulnerable por ingresos	4.5	4.78
Población no pobre y no vulnerable	18.3	19.53
Indicadores de carencias sociales¹		
Rezago educativo	21.7	23.16
Acceso a los servicios de salud	40.7	43.38
Acceso a la seguridad social	64.7	68.99
Calidad y espacios de vivienda	17.5	18.62
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	18.9	20.13
Acceso a la alimentación	21.6	23.06
Privación social		
Población con al menos una carencia social	77.2	82.37
Población con al menos tres carencias sociales	30.7	32.77
Bienestar económico		
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.5	17.64
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	48.7	51.97

Tabla 4. Pobreza multidimensional en México. CONEVAL, Informe de Pobreza Multidimensional en México, 2008.

Según la medición multidimensional de la pobreza, en 2008, en México una tercera parte de las entidades del país tenían una incidencia de pobreza

multidimensional mayor del 50 %, es decir, más de la mitad de la población en esas entidades se encontraba en dicha condición.

Entre las entidades federativas con mayor proporción de pobreza multidimensional se encuentra Puebla (64 %):

Estados con mayor porcentaje de pobreza multidimensional en México	
Entidad Federativa	Porcentaje
Chiapas	76.7 %
Guerrero	68.1 %
Puebla	64.0 %
Oaxaca	62.0 %
Tlaxcala	59.7 %
Hidalgo	56.4 %
Michoacán	54.6 %
Tabasco	53.8 %
Zacatecas	52.2 %
San Luis Potosí	51.1 %
Veracruz	50.7 %

Tabla 5. Estados con mayor porcentaje de pobreza multidimensional en México. Elaboración propia con datos del Informe de pobreza multidimensional en México, 2008.

La pobreza multidimensional está compuesta por distintos factores, uno de ellos es la pobreza alimentaria y es precisamente en este factor en el cual la estrategia gubernamental de la Cruzada Nacional Contra el Hambre ha basado su objetivo principal, disminuir la pobreza alimentaria en el país.

Como se puede ver, con base en los datos establecidos por el CONEVAL, Puebla es una de las entidades federativas que tienen mayor porcentaje de pobreza multidimensional, más de la mitad de su población, 3.59 millones de pobres multidimensionales, tienen más de tres carencias y/o no tienen los recursos suficientes para adquirir productos básicos.

2.4.2 POBREZA ALIMENTARIA

En México, el acceso a la alimentación está establecido como un derecho de toda la población y se encuentra estipulado en tres instrumentos jurídicos del país: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley General de Salud; así como en los acuerdos internacionales que México ha realizado y se ha comprometido como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyo objetivo ha sido disminuir el número de personas y hogares con problemas nutricionales o poco acceso a la alimentación.

De acuerdo con el CONEVAL, la pobreza alimentaria presentó un crecimiento entre 2006 y 2010 de 13.8 % a 18.8 % de la población (SEDESOL, 2012).

Porcentaje de la población en pobreza alimentaria 1992 – 2010.

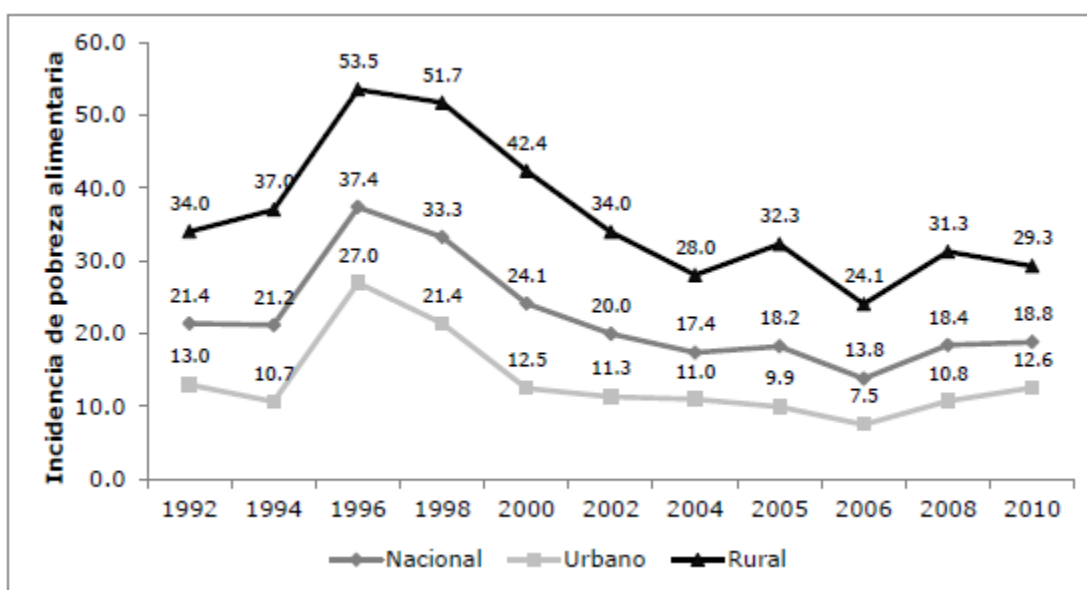


Gráfico 5. Porcentaje de la población en pobreza alimentaria 1992-2010. Fuente: Diagnóstico integral de los programas alimentarios de la SEDESOL. (SEDESOL, 2012)

Dentro de la pobreza alimentaria también se considera la carencia por acceso a la alimentación, la cual mide el grado de inseguridad alimentaria que presenta la población, la cual tuvo un incremento de 17.4 % entre 2008 y 2010 al pasar de 23.8 a 28.0 millones de personas.

A pesar de que los diferentes grupos por edades y género sufren la pobreza alimentaria o la carencia de alimentos, la incidencia en la pobreza es ligeramente superior en el género femenino, ya que en las mujeres representa el 51.4 % y el 50.8 % del total de personas que tenían carencia de alimentos; de igual forma, las personas que tienen esta carencia fueron aquellas que cuentan con primaria incompleta, pues son las más propensas representando el 46.3 % en 2008 y 43.4 % en 2010 (SEDESOL, 2012). Los resultados muestran que la mitad de la población del país presenta algún grado de inseguridad alimentaria y que existen grupos poblacionales más propensos a ellas, como las mujeres y las personas que tienen un nivel educativo bajo.

De igual forma, en el capítulo de México en el *Global Study on Child Poverty And Disparities* (UNICEF, 2009) se destacó que entre 2006 y 2008 un 25 % de las y los niños mexicanos vivían en condiciones de pobreza alimentaria.

De acuerdo con el último reporte de CONEVAL en 2010, indicó que de los 112 millones de habitantes en el país, al menos 21 millones son pobres alimentarios; es decir, que no tienen ingresos suficientes para adquirir la canasta básica, la cual incluye una porción diaria de cereales, granos, cárnicos, frutas y verduras.

A pesar de que la pobreza alimentaria y la carencia de alimentos tienen diferentes formas de cómo definir las y estimarlas; en el tema de pobreza, es imprescindible el poder definir a qué se referirá este estudio cuando se menciona pobreza alimentaria; por ello, se tomará el término con base en lo considerado por la Secretaría de Desarrollo Social y el CONEVAL, el cual establece que la pobreza alimentaria es...

la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentaria. Esta definición de hambre considera tanto el ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo, que representa el costo de una canasta de alimentos mínimos necesarios para tener una nutrición adecuada, así como la carencia de acceso a la alimentación, que se basa en el concepto de inseguridad alimentaria. (CNCH, 2014)

2.5 OPINIÓN PÚBLICA

Este trabajo tiene como objeto de estudio a la opinión pública, por ello es fundamental que se pueda determinar qué es la opinión pública y cuáles son las teorías que se considerarán para realizar el análisis de los datos que se obtendrán para conocer cuál es la opinión de los actores sociales participantes sobre la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

En esta parte se determina por qué la opinión pública es tan importante para el análisis de las acciones que se realizan en el gobierno, así como la forma en que se pueden analizar las distintas opiniones o percepciones y cómo es que se desarrolla en una democracia.

En distintas ocasiones se ha considerado a la opinión pública como el desarrollo de encuestas y el análisis de ellas; sin embargo, la opinión pública va más allá, ya que puede ser también un punto de apoyo en las políticas públicas y gubernamentales que se implementan y pueden incidir en la mejora de la toma de decisiones tanto de los gobernantes como de la ciudadanía. (Moreno, 1997)

La opinión pública tiene diversas aristas, algunos definen a la opinión pública como la opinión de la gente, como la sumatoria de lo que los individuos que conforman una población opinan acerca de un tema en particular; otros la conciben como la opinión de unos pocos, la opinión de una minoría o de las élites dentro de la sociedad; también existen quienes definen la opinión pública como los espacios donde se forman las opiniones de los ciudadanos. (D'Adamo, 2007)

Debido a que la opinión pública puede determinarse de distintas formas, para este trabajo se considerará a la opinión pública desde la perspectiva de Niklas Luhman.

2.5.1 OPINIÓN PÚBLICA EN NIKLAS LUHMANN

La opinión pública puede determinarse de distintas formas, para este trabajo se considerará a la opinión pública desde la perspectiva de Niklas Luhmann. Luhmann, el cual establece que la opinión pública no es un tema de moralidad

basada en la aprobación o desaprobación para etiquetar algo como bueno o malo; sino que para que un tema merezca ser discutido o negociado. La opinión pública cumple su función cuando ha llevado un tema a la mesa de negociación. Establece que el sistema social no puede afrontar muchos temas a la vez, pero sí puede tratar aquellos que considere son urgentes.

Para Luhmann el logro de la opinión pública consiste en la selección de los temas que se desarrolla de acuerdo con reglas de atención susceptibles de análisis, se plantean temas o escenarios que lo hagan adecuado para la discusión; de esta forma se adoptan posiciones a favor o en contra de las diversas opciones. Luhmann supone que el sistema político, en la medida que se apoya de la opinión pública, no queda integrado por las reglas que rigen las decisiones, sino por las reglas que rigen la atención, es decir, las reglas que deciden qué llega a la mesa y qué no. (Noelle-Neumann, 2010)

Este autor subraya la importancia de la estructuración de la atención, de la selección de temas, como una fase del proceso de opinión pública y no deja dudas sobre la relevancia de los medios de comunicación que asumen la tarea de seleccionar estos temas más que cualquier otro sector.

Esta perspectiva de la opinión pública ayudará a este estudio, ya que lo que se busca conocer no es saber si los actores sociales participantes aprueban o reprueban la ejecución de la estrategia gubernamental, sino la forma en como la evalúan y poner en la mesa de negociación las modificaciones que se deben hacer con base en sus percepciones y la importancia de los medios de comunicación como una fuente tanto de información para el ciudadano como de legitimación hacia el gobierno.

Con base en esta perspectiva de la opinión pública, la estrategia nacional de la Cruzada Nacional Contra el Hambre no únicamente se puede ver como un conjunto de programas que tienen por objetivo disminuir la pobreza alimentaria en el país, sino que está enfocada en un tema principal de agenda pública como lo es la pobreza, el cual también es un tema de seguridad nacional y de desarrollo tanto para su sistema económico y social y de fortalecimiento para su democracia.

A través de la definición de opinión Pública de Niklas Luhman, se podrá analizar la opinión de los actores sociales participantes para ver si realmente dicha estrategia gubernamental podrá mantenerse durante mucho tiempo para mejora de la calidad de vida de la población, o si tendrá que apoyarse de otros programas o mecanismos para que continúe en la agenda pública.

2.5.2 MODELO DINÁMICO DE LA OPINIÓN PÚBLICA

Dentro de este trabajo era importante encontrar un modelo que pudiera reunir tanto a la opinión pública como al dinamismo de la política pública; por ello, se consideró al Modelo Dinámico de la Opinión Pública, ya que dicho modelo considera que para saber cómo se comporta la opinión pública se requiere de la consideración de al menos dos dimensiones temporales: una estática y una dinámica. La estática describe la opinión pública en un momento en particular, efectuando un corte transversal del fenómeno, como si se sacara una fotografía en un momento determinado. La dinámica, a diferencia de la primera, la concibe de un modo evolutivo, como si fuera una película.

Foote y Hart identifican cinco fases colectivas en el proceso de formación de la opinión pública dentro de este Modelo Dinámico:

Fase del problema: en la que una situación es considerada como problemática por una persona o grupo, pero el problema y sus consecuencias no han sido completamente definidos. Las interacciones son rudimentarias y provisionales porque las personas no han determinado qué es lo que quieren. En los momentos finales de esta etapa, el problema se va definiendo y cristalizando en un asunto reconocido. Las personas implicadas, el público de este asunto, va definiendo lentamente lo que desea y lo que opina al respecto de la cuestión.

Fase propuesta: en la que tendría lugar la formulación de una o más líneas de acción como respuesta al problema ya definido. Esta etapa está caracterizada por cierta ambigüedad y presenta, al igual que la anterior, apelaciones discursivas. En común, en esta fase, encontrar que se manifiestan algunas de las características de la conducta colectiva: movimientos a tientas, emociones efímeras, ondas esporádicas de rumores y presiones, clamor desorganizado.

Fase política: en la que el centro de atención se encuentra en el debate activo. Se discuten todas las propuestas y alternativas, así como la viabilidad de aplicación de cada una de estas soluciones. Es la fase más fácil de identificar como discurso político, puesto que los miembros más activos del público

buscan consenso entre los menos activos. Por ejemplo, es característico de esta fase que en los periódicos se publiquen editoriales y cartas de apoyo o de oposición a propuestas concretas. Este estadio culmina con la toma de decisión de llevar a cabo un plan específico de acción.

Fase programática: el momento en el que se realiza la acción aprobada en las etapas anteriores.

Fase de valoración: que involucra las evaluaciones periódicas de la eficacia de la política elegida. (D'Adamo, 2007)

Es importante saber que estas fases del Modelo Dinámico de la Opinión Pública empatan con las diferentes fases por las cuales debe pasar una propuesta de política para convertirse en una política pública o social. Posteriormente, en el análisis de los datos que se obtengan sobre la opinión de los actores sociales participantes, se verá la importancia de interrelacionar a la opinión pública en la elaboración de las políticas.

2.5.2.1 MODELO DE CASCADA

Karl Deutsch (1974), diseñó un modelo en cascada para describir cómo se formaba la opinión pública en materia de política exterior, propuesta que también podría ser utilizada para el análisis de la formación de la opinión pública en otras cuestiones y que recibió el nombre modelo cibernético, debido a la aplicación de las teorías de los sistemas al análisis de la comunicación.

Esta visión destaca el papel de ciertas élites (políticas, económicas y comunicacionales) y el modo en que la información cae en modo “de cascada” desde esas élites hasta llegar a los públicos pasando por los líderes de opinión.

En este modelo, Deutsch argumenta que la información, no el poder, debe constituir la principal preocupación del análisis político. El sistema político debe concebirse como una red de canales de comunicación donde los flujos de información facilitan la auto-regulación y el control. Debido a ello, la toma de decisiones gubernamentales implica la dirección de la información y la forma en como ésta llega a cada uno de los individuos que se encuentran en ella (Parsons,

2005). Este proceso de control de información implica la transmisión de mensajes y el entendimiento de los procesos de control.

Las fallas en la toma de decisiones del gobierno pueden observarse como fallas en la capacidad de dirección y fallas para aprender y aplicar el aprendizaje como respuesta al entorno.

En el modelo de cascada, el autor presenta una secuencia de momentos descendentes contenidos a intervalos por una serie de cinco contenedores. Los distintos momentos que caracterizan al modelo “en cascada” son los siguientes:

1. El primer contenedor se encuentra ubicado en lo más alto de la cúspide y es donde circulan las ideas de las élites económicas y sociales.
2. El siguiente momento es el que está integrado por las élites políticas del gobierno.
3. El tercer nivel está constituido por las redes de comunicación y por los creadores y difusores de los mensajes que circulan en esas redes.
4. El cuarto nivel lo proporcionan los líderes de opinión en el ámbito local, aquellos activistas que están verdaderamente interesados por la política y prestan atención a las informaciones de los medios de comunicación.
5. Por último, en el nivel más bajo, se encuentran los ciudadanos (el demos). (D'Adamo, 2007)

Modelo de Cascada, Karl Deutsch



Diagrama 5. Modelo de Cascada, Karl Deutsch. Fuente: Creación propia con base en el Modelo de Cascada de Karl Deutsch

Las opiniones se dan desde arriba como una cascada, desde las élites que están arriba, hasta la masa del público. Las opiniones se reestructuran en cada nivel, sufren nuevas influencias y cambian, las opiniones son sometidas a la discusión, a nuevos contenidos producto de la influencia de ese nivel. En lo más alto de la cascada se sitúan las élites sociales y económicas, después las élites políticas y gubernamentales, los medios de comunicación y, al final, el público.

De acuerdo con la descripción de Deutsch, son “una serie de procesos descendentes cuyos saltos son contenidos a intervalos por contenedores en los cuales se vuelven a mezclar cada vez” y luego al descender se retroalimentan para formar la opinión pública (Deutsch, 1968). El modelo tiene contenedores en donde se forman las opiniones y en cada uno de ellos se produce un proceso circular de retroalimentación, para después fluir en el siguiente nivel hasta completar el circuito de comunicación.

Los contenedores tienen en su interior un proceso de entrada y salida (input – output) de información horizontal, donde la información es discutida y tratada en su interior; asimismo, se reciben las influencias del entorno, que en este caso son los otros niveles y tienen una memoria respecto de sus procedimientos o maneras de enfrentar determinadas situaciones.

En cada piso existen diferentes niveles de comunicación, opiniones e intereses, por lo que está asegurado el debate de las opiniones ante puntos de vista distintos y, lo más importante, la retroalimentación al interior de cada nivel. El modelo de Deutsch es valioso pues ayuda a entender los procesos de formación de opinión, los cuales son complejos e influidos por múltiples tipos de grupos.

2.5.3 LA ESPIRAL DEL SILENCIO

Una de las teorías más conocidas de la opinión pública es La Espiral del Silencio. Esta teoría desarrollada por Elisabeth Noelle-Neumann en 1977 estudia a la opinión pública como una forma de control social en la que los individuos adaptan

su comportamiento a las actitudes predominantes sobre lo que es aceptable y lo que no.

Parte del supuesto de que la gente evita el aislamiento y por ello las personas o proclaman sus opiniones o se mantienen en silencio hasta que, en un proceso de espiral, un punto de vista sobre algún tema termina dominando la escena pública y la otra opinión desaparece de la conciencia pública al quedarse callados quienes la pensaban. (Noelle-Neumann, 2010)

Por otro lado, esta teoría también establece que las personas que se sienten relativamente aislados de los demás son quienes con mayor probabilidad participan en un cambio de opinión en el último momento; así como también es probable que toman esta decisión quienes sienten menos confianza en sí mismos.

Un punto importante que establece Elisabeth Noelle, es que la Espiral del Silencio plantea la hipótesis de que las personas para tomar decisiones observan su medio social, que se fijan en lo que piensan los demás sobre ellos y son conscientes de las tendencias cambiantes, que registran qué opiniones están ganando terreno y cuáles van a convertirse en dominantes. De esta forma, la mayor parte de las personas están dispuestas a expresar una opinión acerca del punto de vista mayoritario sobre un asunto controvertido. (Noelle-Neumann, 2010)

Esta conducta tiene su origen en el temor del ser humano al aislamiento, que podría darse si expresa opiniones percibidas como minoritarias; por lo tanto, el ser humano todo el tiempo está “sondeando” el clima de la opinión pública para determinar qué opiniones se pueden expresar.

La Espiral del Silencio detalla cómo a aquellos que tienen posiciones minoritarias son enmudecidos y las opiniones percibidas como mayoritarias aumentan y se vuelven dominantes. En este sentido, más importante que la verdadera condición de la mayoría, es la percepción de la misma, ya que si una mayoría se considera minoría, tenderá a declinar y caer, mientras que si sucede a la inversa, esta minoría irá en aumento.

En la Espiral, la opinión o conducta puede ser percibida como mayoría a pesar de ser, realmente, minoría, imponerla como la norma y genera una aceptación

predominante por parte de grupos sociales que están en desacuerdo, pero que sumidos en la espiral del silencio, callan y aceptan, pensándose minoría.

Esta teoría dentro de este estudio se aplica para conocer y analizar por qué opinan los actores sociales de una forma, ya que se busca analizar si las opiniones que dan son con base en sus experiencias y evaluaciones acerca de la estrategia gubernamental de la Cruzada Contra el Hambre o si simplemente la opinión que dan es porque están aplicando la Espiral del Silencio, dejándose llevar por lo que la mayoría de personas en su entorno piensan acerca de la estrategia de gobierno.

Resulta importante detallar que el estudio de la opinión pública en este trabajo es la parte fundamental del análisis, ya que a través de la opinión pública es como se determinarán los resultados de los instrumentos de medición que se ejecutan. El concepto de opinión pública de Niklas Luhmann, así como los distintos modelos implementados y la teoría de la Espiral del Silencio ayudarán a describir y conocer con mayor precisión qué es lo que opinan los actores sociales participantes sobre la Cruzada Contra el Hambre.

Asimismo, los actores sociales involucrados en las políticas, pero aún más los beneficiarios, aplican la espiral del silencio, muchas veces, por miedo al retiro de apoyo de los programas sociales o porque ven más conveniente no tener una opinión propia sobre lo que pasa en la implementación de los programas, pues ese tema únicamente le “debería” competir al Estado.

2.6 *POLÍTICAS PÚBLICAS*

La Cruzada Nacional Contra el Hambre es una estrategia de gobierno que busca disminuir los índices de pobreza alimentaria en México; sin embargo, está integrada por distintos programas que, a su vez, son políticas públicas pensadas para mejorar la calidad de vida de la población.

Para entender qué es lo que se evalúa a través de los instrumentos de medición, es imprescindible saber qué es una política pública, cuál es el ciclo que siguen las políticas públicas (los pasos que siguen para configurar la resolución de

una problemática social) y, aún más, conocer de qué forma se evalúan las políticas públicas, ya que a través de los instrumentos se recopila información sobre cómo los propios actores sociales participantes califican o evalúan a la estrategia gubernamental.

Definir qué es una política pública es complejo, ya que no existe una definición homologada. Por ello, se presentan algunas definiciones que han sido referencia en este tema. Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, en su libro “La nueva administración pública”, establecen que las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema (Bañón & Carrillo, 1997).

De igual forma, Carlos Salazar hace mención que “las políticas públicas son el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas”, dicha definición se acerca más hacia la respuesta que le da el gobierno a las demandas ciudadanas.

Por su parte, y siendo una de las definiciones más completas y de las primeras en hacer referencia a las políticas públicas, Luis F. Aguilar Villanueva establece que

“Una política pública es: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad” (Aguilar Villanueva, 2009).

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define a la política pública como “un curso de acción y flujo de información relacionado con un objetivo público, definido en forma democrática,

las que son desarrollados por el sector público y preferentemente con la participación del sector privado” (Parada, 2002).

De esta forma se puede decir que las políticas públicas son soluciones específicas, que pueden ser tanto del gobierno como de la misma ciudadanía, de cómo manejar los asuntos públicos y que se desprenden de la agenda pública, de los temas más importantes que deben ser atendidos.

Las políticas públicas responden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos y rara vez se extinguen por completo, ya que habitualmente, en vez de extinguirse, cambian o se combinan con otras acciones. Esta forma es frecuente que se tome en los programas que realiza el gobierno, ya que en cada sexenio, por lo menos en México, las políticas públicas o toma de decisiones que realiza el gobierno cambian pero continúan con la esencia de las políticas anteriores, los cambios en realidad únicamente son en nombre y en algunos objetivos que buscan, pero continúan teniendo la misma estructura.

Por otro lado, las políticas públicas también pueden entenderse como procesos comunicacionales; ya que para que sean realmente públicas deben venir de la expresión de la sociedad y realizar procesos de retroalimentación para saber cuáles son las necesidades reales de ella. De acuerdo con Dewey, las políticas públicas “son la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y la forma en la que llegan a la agenda política y a la agenda de políticas públicas; asimismo, estudian cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan” (Parsons, 2005).

Antes de pasar al Ciclo de las Políticas Públicas, es importante mencionar que existe una diferenciación entre Política Pública, Política Gubernamental y Obra Pública. Si bien el gobierno lleva a cabo acciones en “beneficio” de la sociedad, no todas las decisiones han salido de la sociedad, he ahí la diferencia entre una y otra. Una política pública es aquella en la cual la participación ciudadana es fundamental, pues es resultado de la petición ante una necesidad social expresamente dada a conocer; por su parte, una política gubernamental, es resultado de la decisión unilateral del gobierno atendiendo las necesidades que el mismo gobierno considera que tiene la sociedad y; finalmente, una obra pública,

es aquella acción de gobierno que se realiza para modificar la imagen del territorio y tiene un impacto generalmente en servicios pero no atiende otras necesidades prioritarias de la sociedad.

2.6.1 CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas planeadas y, posteriormente, implementadas deben cumplir con una serie de pasos, los cuales tienen la principal característica de mejorar la calidad de vida de los distintos actores sociales involucrados.

El proceso o ciclo de las políticas públicas deben representarse como un flujo continuo de decisiones y procedimientos al cual hay que tratar de reencontrarle el sentido. A estas políticas no se les tiene que ver como una serie de secuencias sucesivas, sino como un conjunto de secuencias paralelas que interactúan las unas con las otras y se modifican continuamente. (Muller, 2000)

Las principales fases del ciclo de las políticas públicas son las siguientes: 1) Identificación y definición de problemas, donde el gobierno advierte la existencia de problemas u oportunidades en la sociedad y se plantea si debe actuar o no; 2) La formulación de políticas, en la cual se ve cuáles serán los cursos de acción (alternativas, propuestas opciones) aceptables y pertinentes para enfrentar a los problemas públicos; 3) La adopción de la decisión, la cual queda en manos de uno o varios decisores públicos; 4) La implantación de las políticas públicas, la cual inicia una vez tomada la decisión y comprende las actividades y procesos desarrollados hasta que aparecen los efectos asociados con las acciones que se estén realizando; y 5) La evaluación de las políticas, la cual determina en qué medida se han logrado los objetivos de la política pública que se está desarrollando.



Diagrama 6. Ciclo de políticas públicas.

Las cinco fases anteriormente mencionadas, se pueden simplificar en cuatro fases. De acuerdo con Franco Corzo en su libro “Diseño de políticas públicas”, señala que las cuatro etapas son: Gestación, Diseño, Implementación y Evaluación del Impacto. A continuación se presenta la descripción de cada una de ellas:

1.- La **etapa de gestación**. En esta etapa el gobierno detecta la existencia de una demanda social que puede convertirse en un asunto de interés público y asume su obligación de intervenir. Los gobiernos atienden los problemas públicos con base en la formación de una agenda, la cual demuestra que no todos los problemas, solamente algunos, despiertan la atención gubernamental. Los distintos tipos de agenda que se pueden encontrar son:

La **agenda pública**, la cual se define como el conjunto de temas que la ciudadanía y los distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes.

La **agenda política** es el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate político y la acción de aquellos actores políticos que por su posición, tienen la capacidad de impulsarlos.

La **agenda de gobierno** que es el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato (Franco Corzo, 2013).

En la etapa de gestación, la agenda cumple un papel fundamental, ya que ella define qué problema será atendido, cuál es de carácter público y cuál será en la que pondrá todos sus esfuerzos el gobierno.

2.-La etapa de diseño o formulación: En esta etapa los servidores públicos analizan con detalle el problema público que deben resolver y buscan soluciones creativas y viables para resolverlo. Su tarea es brindar una recomendación de política pública eficiente y viable, legalmente permisible y administrativa y políticamente posible.

3.-La etapa de implementación o ejecución: Son aquellas acciones que son efectuadas por los individuos públicos o privados con la finalidad de alcanzar los objetivos establecidos. Estas acciones pueden ir desde conocer cómo deben implementar las decisiones o políticas, hasta cómo van a dirigir todos los esfuerzos de los diferentes actores que participarán.

En la fase de implementación se pone en marcha el plan de acción establecido en la etapa del diseño de política pública. Aquí se realiza el presupuesto, la creación legal del programa, la capacitación del equipo que lo llevará a cabo y la comunicación entre quienes participarán, así como con la ciudadanía.

4.-La etapa de evaluación de impacto: Esta etapa se enfoca en valorar los efectos para determinar cómo ha cambiado una situación una vez que ha culminado la acción del gobierno. Sin embargo, es importante mencionar que el proceso de evaluación de políticas públicas se puede llevar a cabo durante el diseño, la implementación y su maduración; puede llevarse a cabo en cada una de las etapas del ciclo de la política. La evaluación que “se realiza en la etapa de diseño se denomina ex-ante. La evaluación en la etapa de implementación se denomina evaluación concomitante y la evaluación de impacto se denomina ex-post” (Franco Corzo, 2013).

Cabe señalar que en la etapa de Definición del Problema, se deben hacer primero las siguientes preguntas: ¿es en realidad un problema en sí mismo, o es la manifestación de un problema mayor? ¿Qué causas y efectos tiene sobre otras cuestiones real o potencialmente problemáticas? Se debe considerar que no existe una respuesta correcta a un problema; por lo tanto, el ciclo de las políticas públicas podría modificarse repetidamente en función de las distintas definiciones del problema.

Sobre la parte de implementación, es importante analizar que una vez que existe una estrategia definida debe llevarse al campo y a las organizaciones o instituciones que la implementarán. Empero, aunque el diseño haya sido sumamente riguroso y cuidadoso, en la implementación siempre surgen resultados no previstos; por ello siempre existe un proceso de retroalimentación y perfeccionamiento de las políticas públicas (Arellano Gault & Blanco, 2013).

En un entorno democrático siempre el más interesado debería ser el gobierno; sin embargo, una ciudadanía informada e interesada en el desempeño gubernamental tiene en la parte de la evaluación una herramienta muy importante pues tiene en sus manos la capacidad de cuestionar y opinar acerca de las acciones que realizan los funcionarios y la forma de implementación de dichas políticas.

En el ciclo de las políticas públicas es claro que no toda situación es un problema, ni todo problema es público (Arellano Gault & Blanco, 2013). La agenda de gobierno se construye a partir de premisas, las cuales implican un proceso de discusión entre los actores involucrados para determinar si lo consideran como un problema público.

Finalmente, se trata de una determinación de prioridades sociales, a través de las problemáticas que debe atender el gobierno. Desde esta perspectiva, la agenda gubernamental puede ser influida por los distintos actores sociales mediante el proceso deliberativo.

Las políticas públicas siempre están “aplicándose, experimentándose, cambiándose, aprendiéndose y desaprendiéndose” (Arellano Gault & Blanco, 2013); un buen gobierno se basa en un proceso abierto y sistemático de

deliberación , de discusión, que es inclusivo y ordenado, y que llega a decisiones, que permite la acción siempre con miras a ser evaluado y a rendir cuentas de manera continua.

El proceso de las políticas públicas nunca termina, usualmente se muestra gráficamente como un proceso circular y cíclico; sin embargo, es un proceso en el cual sus partes pueden ser utilizadas e implementadas en cualquiera de sus etapas, la finalidad es lograr que la política planteada se ejecute de la manera más apegada posible y obtenga los resultados planteados.

2.6.2 EVALUACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

Uno de los objetivos principales de este estudio es realizar la evaluación de la estrategia gubernamental de la Cruzada Contra el Hambre a través de la opinión de los actores sociales participantes. Para ello, es preciso conocer qué es la evaluación de una política pública y cuáles son los elementos que deben ser considerados para determinar si las acciones que se están realizando están obteniendo los resultados deseados o no.

La evaluación de una política pública “es un proceso interactivo de aprendizaje activo sobre la naturaleza de los problemas políticos y el potencial de las opciones elaboradas para resolverlos” (Howlett, 2013). Una parte de la complejidad de la evaluación se debe a que varios actores se ven involucrados en el desarrollo de la política y deben existir tanto distintas formas de cómo evaluar como de evaluadores.

El objetivo de la evaluación se centra en valorar los resultados de la política y servir de base para la planificación de la intervención pública a lo largo del tiempo, formando parte de un proceso de retroalimentación, explotando sus conclusiones y recomendaciones (Osuna & Márquez). La evaluación tiene como objetivo principal brindar una descripción detallada del diseño, la aplicación, la gestión, los resultados y el desempeño de programas y políticas.

Evaluar un programa social o una política hace referencia a una etapa fundamental dentro de una parte del proceso de gestión gubernamental,

proporcionando insumos útiles para tomar decisiones presupuestales, así como juzgar la eficiencia y la permanencia o la necesidad de cambio de un programa gubernamental o de una política pública; en consecuencia existe un amplio consenso sobre la conveniencia de evaluar regularmente las acciones de gobierno, con el propósito de conocer si están o no cumpliendo con los objetivos que justifican su existencia y los recursos públicos que se destinan a ellas (Ramos, Sosa, & Acosta, 2011).

Como se mencionó en un principio, la evaluación es una de las etapas del ciclo de políticas públicas con mayor análisis y más estudiado; por ello, su conceptualización es variada. Por ejemplo, Patton establece que la Evaluación consiste en “la recopilación sistemática de información sobre actividades, características y resultados de un programa para su utilización por un grupo específico, de cara a reducir incertidumbre, mejorar la eficacia y tomar decisiones en función de qué se esté haciendo con el programa y a quién está afectando” (Osuna & Márquez).

Por su parte Epstein y Tripodi mencionan que “la evaluación es el proceso por el cual se analiza la eficiencia y eficacia de un programa. Esto implica la recogida, análisis e interpretación de la información sobre el logro de los objetivos de un programa en relación con las previsiones (Osuna & Márquez).

De igual forma, así como existen diferentes definiciones, existen distintos tipos de evaluación dependiendo qué es lo que se necesita evaluar: la evaluación administrativa, la evaluación judicial y la evaluación política. (Howlett, 2013)

La **evaluación administrativa** se limita a examinar la prestación eficiente de servicios gubernamentales y tratar de determinar el dinero del gasto que está siendo compensado; a través de ella se pretende garantizar que las políticas estén consiguiendo sus metas esperadas con el menor costo y el menor sacrificio posible para los ciudadanos.

Por su parte, la **evaluación judicial** se refiere a la manera en cómo son implementados los programas de gobierno; esa evaluación es llevada a cabo por un juez y trata de posibles conflictos entre las acciones del gobierno y los principios constitucionales o padrones establecidos de conducta administrativa e derechos individuales.

La **evaluación política** que se enfoca en la evaluación del gobierno y emprendida por cualquier actor que tenga algún interés en la vida política. Diferente a la evaluación administrativa y judicial, las evaluaciones políticas en general no son sistemáticas ni técnicamente sofisticadas, en su mayoría son inherentemente partidarias, parciales y tendenciosas. (Howlett, 2013)

Las funciones que cumple la evaluación son las siguientes: 1) Control administrativo; 2) Racionalización de la toma de decisiones públicas; 3) Formación de los implicados en el programa; 4) Generadora de información y; 5) Vía de reforma de las prácticas de la administración. Asimismo, los propósitos que la evaluación puede cumplir son: controlar, rendir cuentas, presupuestar con base en resultados y mejorar la gestión organizativa (Ramos, Sosa, & Acosta, 2011). Bajo este esquema, la evaluación cumple con el propósito de observar si los comportamientos de las organizaciones y funcionarios públicos se sujeta adecuadamente a lo referido en la norma escrita y a los procedimientos reglamentarios.

Uno de los usos de la evaluación, sobre todo en el sistema gubernamental, se vincula con la práctica frecuente de modernización y mejora de la gestión pública. En este caso se propicia un uso instrumental de los resultados de las evaluaciones para fines de modificación de las prácticas organizativas gubernamentales. Esto puede llevar al rediseño de procesos, a la creación de sistemas de medición de la eficiencia y a la introducción de las tecnologías novedosas.

Por ello, existen tres modelos de análisis de la evaluación de políticas públicas:

- Evaluar únicamente algún elemento del proceso: sólo los procedimientos empleados en la gestión o evaluación en estudio, o bien, sólo los resultados alcanzados;
- Evaluar todo el proceso: diseño o implementación en sus diferentes componentes (insumos, procesos de transformación, resultados e impactos:
- Comenzar por la mediación de impactos y, sólo si éstos no son satisfactorios, retroceder a analizar las brechas previas para encontrar las causas del fracaso y diseñar las correcciones posibles (Cardoso Brum, 2006)

La evaluación de políticas públicas consiste en poner a prueba, como si se tratara de una hipótesis, si una política o programa de acción determinados han sido o no capaces de provocar los efectos esperados. Esto implica asegurarse de que dichos efectos se han producido, y que la política ha sido su única causa, descontando impactos de otras posibles variables intervinientes.

Finalmente, se puede mencionar que la evaluación de los programas sociales contribuye también a impulsar el progreso del conocimiento científico acerca de los problemas que enfrenta el país y constituye una herramienta fundamental en la gestión del gobierno en materia de desarrollo social; asimismo, la evaluación de la política social permite obtener evidencia contrastable y objetiva sobre la congruencia entre el diseño, los componentes, los procesos, los resultados y los impactos de los programas sobre el bienestar de la población (Cardoso Brum, 2006).

La evaluación, además de proporcionar dicha evidencia sobre la eficacia y los beneficios derivados de un programa social, también fortalece la rendición de cuentas del gobierno, ya que los contribuyentes pueden conocer en qué se traduce el pago de sus impuestos de manera clara y precisa.

Cabe mencionar, que algunas de las formas de evaluación que se pueden llevar a cabo para conocer cómo ha sido el desempeño de alguna política social, son la encuesta y la entrevista. Dichas herramientas de evaluación pueden dar resultados tanto cualitativos como cuantitativos y conocer no sólo cómo evalúa a la política en su implementación, sino también qué opinan de ella y analizar más a fondo acerca de los aciertos y desaciertos de dicha política.

CAPÍTULO 3.- METODOLOGÍA, ¿QUÉ SE UTILIZÓ PARA CONOCER LA OPINIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES PARTICIPANTES Y DE QUÉ FORMA?

La Cruzada Nacional Contra el Hambre es una estrategia gubernamental que tiene como objetivo disminuir los índices de pobreza alimentaria del país. El gobierno

federal, a través de una serie de programas sociales ha implementado distintas acciones; la primera etapa de esta estrategia tuvo como objetivo 400 municipios del país, los cuales fueron seleccionados debido a su índice de pobreza extrema y pobreza alimentaria.

Este estudio tiene como objetivo poder conocer cuál es la opinión de los distintos actores sociales participantes sobre la Cruzada Contra el Hambre, así como poder realizar una evaluación de la política pública a partir de la opinión pública de dichos actores involucrados.

Para obtener esta información se han tomado como instrumentos de medición tanto a la encuesta como a la entrevista, ya que en la primera se conoce cuál es el conocimiento e información sobre la estrategia gubernamental por parte de los beneficiarios y en la entrevista se puede ver qué opinan tanto la iniciativa privada como los funcionarios de gobierno y los integrantes de organizaciones civiles sobre la implementación de dicha estrategia.

Cabe hacer mención que este estudio pretende incidir en el campo de estudio sobre la evaluación de una política pública a partir de la opinión pública, ya que durante el siglo XX e inicios del siglo XXI los estudios sobre opinión pública se enfocaron en temas de marketing político, publicidad y relaciones públicas; sin embargo, la opinión pública también puede ser un factor determinante en el ciclo de las políticas públicas.

Como se mencionó anteriormente, en México, la primera etapa de la Cruzada Contra el Hambre fueron seleccionados 400 municipios; en el estado de Puebla fueron catorce municipios los beneficiados del programa, cada uno de ellos ya tiene el porcentaje de población identificada como personas en pobreza extrema y carencia de alimentación. Sin embargo, para este estudio será importante tomar en consideración únicamente al municipio de Puebla, ya que es la capital del estado y es donde se concentra el mayor porcentaje de personas en pobreza extrema y pobreza alimentaria en el estado.

En el estado de Puebla trece son los programas sociales que integra la Cruzada Nacional Contra el Hambre, para efectos de este estudio y para la

implementación de la encuesta, únicamente se consideraron los beneficiarios del programa de Comedores Comunitarios.

El programa de Comedores Comunitarios tiene como objetivo general fortalecer y consolidar una estrategia de atención alimentaria y nutricional, proporcionando alimentos nutritivos de calidad y cantidad suficientes, a grupos poblacionales con problemas de desnutrición, en riesgo de padecerla y en seguridad alimentaria, a partir del fomento de la participación comunitaria y contribuir a abatir la carencia por acceso a la alimentación.

Dentro de sus objetivos específicos se encuentra: mejorar la situación nutricional de niños y niñas de 0a 11 años de edad, mujeres en gestación y lactantes, personas con alguna discapacidad, adultos mayores de 65 años y aquellas personas que determine el Comité Comunitario por su condición de pobreza multidimensional y carencia de acceso a la alimentación; e impulsar acciones de orientación nutricional entre la población atendida en los Comedores (SEDESOL, 2015).

Los beneficiarios directos son los Comités Comunitarios, con la finalidad de mejorar la situación nutricional de la población objetivo. Asimismo, el recurso otorgado a dicho programa tiene como finalidad equipar al Comedor Comunitario, operar el Comedor mediante el abasto de insumos no perecederos; instalar un huerto demostrativo de traspatio o solas para la producción agropecuaria de perecederos y cría de aves y animales de corral.

Cabe señalar que la provisión de alimentos en cada Comedor Comunitario es de dos veces al día para hasta 120 personas durante cinco días a la semana, preferentemente de lunes a viernes.

En el municipio de Puebla se encuentran diez Comedores Comunitarios fijos. Sin embargo, a pesar de que estos diez comedores reciben recursos por parte de Gobierno Federal, únicamente cinco son operados por la Delegación de Desarrollo Social Federal, ya que los otros cinco Comedores los tiene controlados Gobierno Municipal.

Por lo tanto, la muestra obtenida fue de 348 beneficiarios que pertenecen a los Comedores de las siguientes Juntas Auxiliares o comunidades en el municipio de Puebla:

- Santa María Xonacatepec
- San Miguel Espejo
- San José El Conde
- Viveros del Valle

Dicha muestra fue obtenida de una población total de 600 beneficiarios que atienden diariamente los cinco Comedores mencionados, dicha muestra tiene un 95 % de confiabilidad y un 0.5 % de error.

3.1 ENCUESTA

La encuesta es una técnica que pertenece al dominio cuantitativo porque cuenta y agrupa unidades. Se realiza a través de un cuestionario, el cual consiste en un conjunto de preguntas tipificadas sobre el tema que se está tratando; en este caso, sobre la ejecución del programa de Comedores Comunitarios que forma parte de la estrategia de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

El cuestionario se considera una de las herramientas más útiles para la evaluación porque las respuestas que recoge permiten cuantificar y analizar la información con mayor facilidad que la generada por otros métodos, al tabular o codificarla.

La muestra que se utilizó para la encuesta (348 beneficiarios) es representativa y es un diseño muestral aleatorio simple, donde todos los elementos tienen la misma probabilidad de ser elegidos.

El cuestionario está compuesto por preguntas cerradas, las cuales tienen la ventaja de que las respuestas se pueden comparar y tabular, así como sacar gráficos del mismo y ejemplificar de mejor forma los resultados obtenidos.

A continuación se muestra la batería de preguntas que integraron el cuestionario de la encuesta:

- Edad
- Nivel educativo
- Género
- Colonia donde vive
- Nivel de ingreso
- ¿Con qué servicios cuenta su vivienda?
- ¿Recibe usted algún apoyo gubernamental?
- ¿Qué tipo de apoyo?
- ¿Conoce la CNCH?
- ¿Cómo se enteró?
- ¿Recibe algún apoyo mensual del gobierno?
- ¿Cuánto recibe mensualmente de apoyo por parte del gobierno?
- ¿El apoyo que recibe le llega de manera puntual?
- ¿Cómo se enteró de los Comedores Comunitarios?
- ¿Qué opina de los comedores comunitarios?
- ¿Sabe si existe alguna condición para obtener el apoyo?
- ¿Qué le parece bien del programa?
- ¿Qué no le gusta del programa?
- ¿Qué cree que piensen los demás beneficiarios sobre los comedores comunitarios?
- ¿Considera que el programa vaya a continuar o que va a desaparecer al término de este gobierno?
- ¿Considera que con los apoyos que recibe va a salir de la situación de pobreza en la que se encuentra?

3.2 ENTREVISTA

La entrevista es una técnica de investigación cualitativa que se utiliza para obtener información con mediante una conversación profesional con una o varias personas para un estudio analítico de investigación o para contribuir en los diagnósticos o tratamientos sociales. Realizar una entrevista implica siempre un proceso de comunicación, en el transcurso del cual el entrevistador y el entrevistado pueden influirse mutuamente, tanto consciente como inconscientemente.

En este estudio, la entrevista funge como un instrumento de acompañamiento a la encuesta realizada a los beneficiarios de los Comedores Comunitarios; sin embargo, dichas entrevistas fueron realizadas a organizaciones de la sociedad civil, a académicos y a funcionarios públicos encargados de la ejecución de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

De acuerdo con Taylor y Bogdan, la entrevista a profundidad “son encuentros reiterados, cara a cara, entre el entrevistador y los informantes, los cuales están dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal y como las expresan con sus propias vidas”.

Se presenta un cuadro donde se hace mención de las ventajas y los inconvenientes tanto de la encuesta como de la entrevista como métodos de investigación y herramientas de evaluación sobre programas o políticas sociales.

	Ventajas	Inconvenientes
Encuesta	<ul style="list-style-type: none">• Posibilita una eficaz recogida de datos sobre el funcionamiento del programa.• Obtención de información sobre poblaciones muy numerosas.	<ul style="list-style-type: none">• Es costosa en tiempo y dinero.• Las respuestas pueden expresar lo que la gente cree que pasa y no lo que realmente piensa.
Entrevista	<ul style="list-style-type: none">• Obtención de información detallada y en profundidad.• Permite respuestas personales no inducidas.	<ul style="list-style-type: none">• Sólo puede utilizarse con pequeñas poblaciones.

Tabla 6. Ventajas e inconvenientes sobre la encuesta y la entrevista.

Las preguntas realizadas a los diferentes actores participantes en la ejecución de la Cruzada Nacional Contra el Hambre son las siguientes:

❖ **PREGUNTAS GENERALES**

- Nombre
- Edad
- Puesto
- Institución

❖ **CONCEPTUALIZACIÓN**

- 1.- ¿Qué es la pobreza para usted?
- 2.- En su opinión, ¿qué es la pobreza alimentaria?
- 3.- ¿Qué considera que es un programa social?

❖ **CONOCIMIENTO DEL PROGRAMA**

- 4.- ¿De qué forma supo del programa?
- 5.- ¿De qué forma participa en el programa?
- 6.- ¿Cuál es el medio por el cual considera que la población conoce el programa?

❖ **OPERATIVIDAD DEL PROGRAMA**

- 7.- ¿Hacia quiénes van dirigidos los derechos de alimentación?
- 8.- ¿Cómo se eligieron los municipios o las regiones donde se otorga el apoyo económico de la CNCH?
- 9.- ¿Existe una reglamentación de operación clara y de sanciones?
- 10.- ¿Cuáles fueron las primeras metas claras y cuantificables y evaluables que han tenido?

❖ **PERCEPCIÓN**

- 12.- ¿Qué es para usted CNCH?
- 13.- ¿Cuál es su opinión sobre la CNCH?
- 14.- Sin tener en cuenta su propia opinión, ¿considera o piensa que la mayoría de la gente cree que CNCH realmente disminuye la pobreza alimentaria?

- 15.- ¿Qué piensa que ocurrirá en el futuro con la CNCH? ¿Qué opinará la gente al terminar este mandato?

❖ **EVALUACIÓN**

- 16.- ¿Considera que la CNCH tiene accesibilidad, disponibilidad y sostenibilidad de recursos?
- 17.- ¿Qué considera que se debe modificar en el programa?
- 18.- ¿Cuál cree que es la opinión general de la población sobre la CNCH?

CAPÍTULO 4.- ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

4.1 RESULTADOS DE LA ENCUESTA

La información obtenida de la encuesta aplicada fue procesada en el programa estadístico de SPSS. Como primer punto, se presentarán los datos de cada una de las preguntas realizadas, a través de tablas gráficas de frecuencias; asimismo, dando una breve explicación de cada uno de los resultados obtenidos.

Edad de los encuestados

Estadísticos		
Edad de los encuestados		
N	Válido	348
	Perdidos	0
Media		41.34
Mediana		36.00
Moda		33
Desviación estándar		17.138
Varianza		293.712
Suma		14386

Tabla 7. Edad de los encuestados.

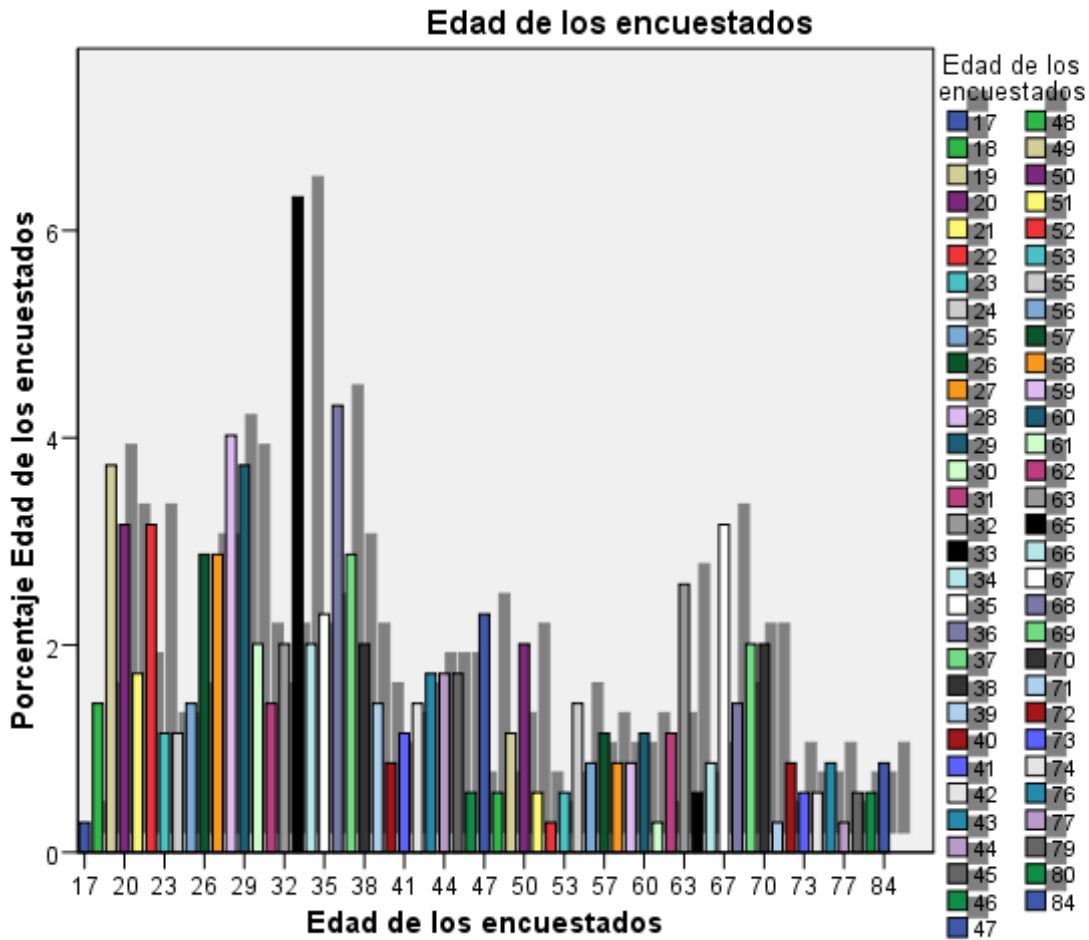


Gráfico 6. Edad de los encuestados.

Como se puede observar, la edad promedio de las personas que asisten a los Comedores Comunitarios es de 41 años; sin embargo, el mayor número de personas que acuden a dichos lugares a recibir el servicio tienen la edad de 33 años. Estas personas se encuentran en una edad productiva y, como se verá más adelante, la gran mayoría cuenta con una actividad laboral.

Nivel educativo de los encuestados

Nivel educativo de los encuestados					
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Primaria	76	21.8	22.6	22.6
	Secundaria	128	36.8	38.0	60.5
	Bachillerato	82	23.6	24.3	84.9
	Técnica	49	14.1	14.5	99.4
	Licenciatura	2	.6	.6	100.0
	Total	337	96.8	100.0	
Perdidos	Sistema	11	3.2		
Total		348	100.0		

Tabla 8. Nivel educativo de los encuestados.

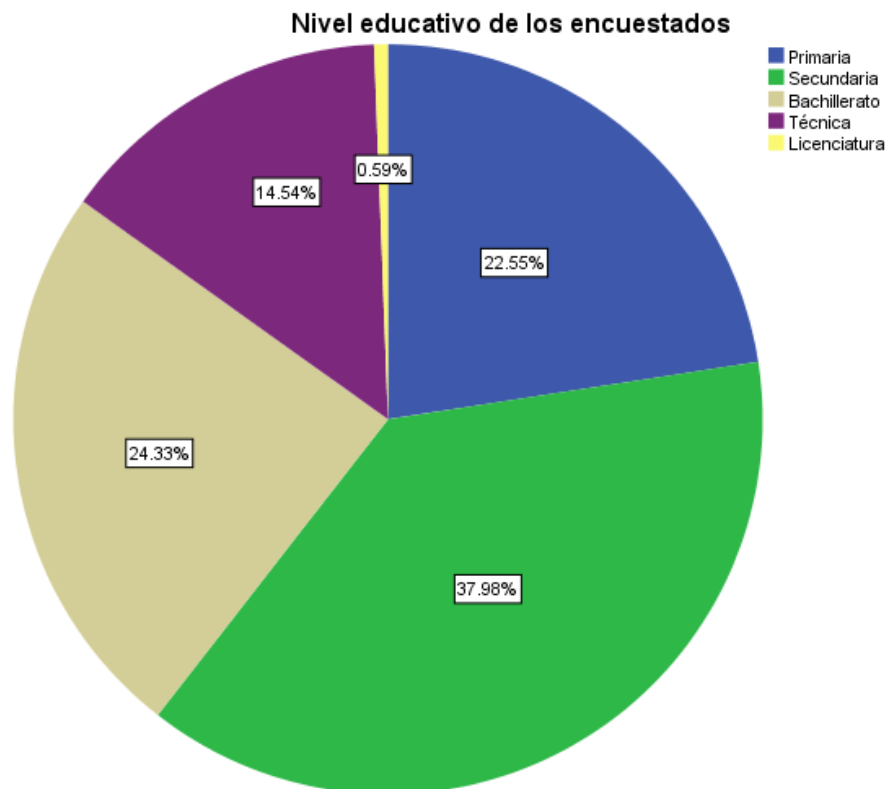


Gráfico 7. Nivel educativo de los encuestados.

El mayor porcentaje de personas que contestaron la encuesta en los comedores cuentan con un nivel educativo de preparatoria y, en general, las personas que

acuden para tener el servicio cuentan con una educación básica (primaria, secundaria y preparatoria), es casi nulo el nivel educativo universitario en las personas que asisten a los Comedores.

Sexo de los encuestados

Sexo de los encuestados					
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Hombre	55	15.8	15.8	15.8
	Mujer	293	84.2	84.2	100.0
Total		348	100.0	100.0	

Tabla 9. Sexo de los encuestados.

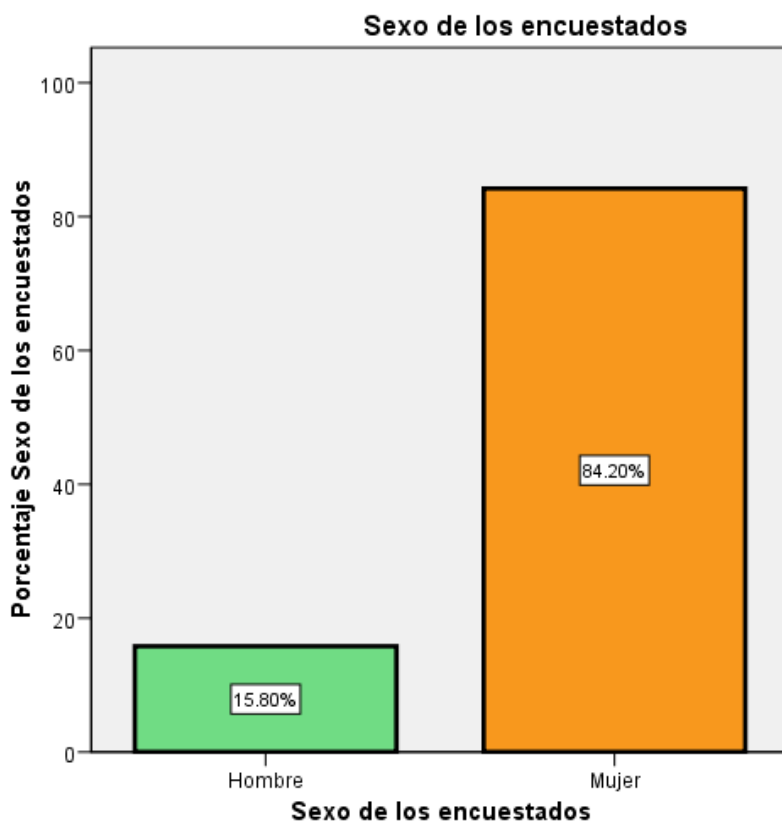


Gráfico 8. Sexo de los encuestados.

Como se puede ver, la mayoría de los o las beneficiarias de los Comedores Comunitarios son mujeres. Este resultado ejemplifica los estudios mencionados anteriormente donde señalan que el sector de las mujeres, en los programas sociales, pero aún más en el tema de la pobreza, es más vulnerable y, por lo tanto, son quienes requieren o solicitan de este tipo de servicios para combatir la pobreza alimentaria en la que se pueden encontrar ellas y/o su familia.

Estado civil de los encuestados

		Estado civil de los encuestados			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Soltero/a	10	2.9	2.9	2.9
	Casado/a	100	28.7	28.9	31.8
	Divorciado/a	15	4.3	4.3	36.1
	Viudo/a	28	8.0	8.1	44.2
	Unión Libre	107	30.7	30.9	75.1
	Separado/a	86	24.7	24.9	100.0
	Total	346	99.4	100.0	
Perdidos	Sistema	2	.6		
Total		348	100.0		

Tabla 10. Estado civil de los encuestados.

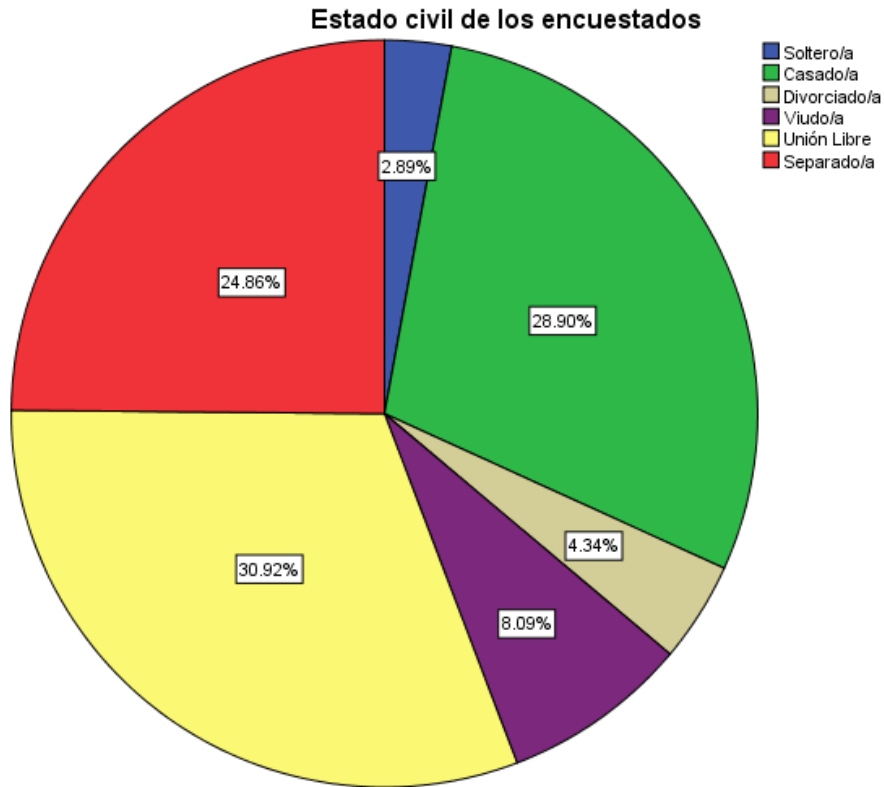


Gráfico 9. Estado civil de los encuestados.

De acuerdo con los resultados, los beneficiarios que acuden a los Comedores Comunitarios, en su mayoría, son personas que se encuentran en unión libre, son casados o divorciados; sin embargo, al analizar los datos, se puede determinar que quienes requieren del servicio son personas que tienen una familia y son los únicos encargados de mantenerla.

Ocupación de los encuestados

		Ocupación de los encuestados			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Albañil	3	.9	.9	.9
	Ama de casa	183	52.6	52.6	53.4
	Ayudane de cocina	1	.3	.3	53.7
	Ayudante de cocina	4	1.1	1.1	54.9
	Campesina	3	.9	.9	55.7

Campeñas	1	.3	.3	56.0
Campeño	10	2.9	2.9	58.9
Cargador	1	.3	.3	59.2
Carpintero	2	.6	.6	59.8
Chofer taxi	1	.3	.3	60.1
Cocinera	1	.3	.3	60.3
Cocinero	1	.3	.3	60.6
Comerciante	13	3.7	3.7	64.4
Comerciante	1	.3	.3	64.7
Desempleada	3	.9	.9	65.5
Desempleado	7	2.0	2.0	67.5
Empleada	61	17.5	17.5	85.1
Empleada doméstica	3	.9	.9	85.9
Empleado	5	1.4	1.4	87.4
Estudiante	2	.6	.6	87.9
Jubilado	1	.3	.3	88.2
Limpieza	1	.3	.3	88.5
Maestra	1	.3	.3	88.8
Mecánico	1	.3	.3	89.1
Mesero	1	.3	.3	89.4
Obrera	12	3.4	3.4	92.8
Obrero	16	4.6	4.6	97.4
Pensionado	5	1.4	1.4	98.9
Taxista	2	.6	.6	99.4
Velador	1	.3	.3	99.7
Zapatero	1	.3	.3	100.0
Total	348	100.0	100.0	

Tabla 11. Ocupación de los encuestados.

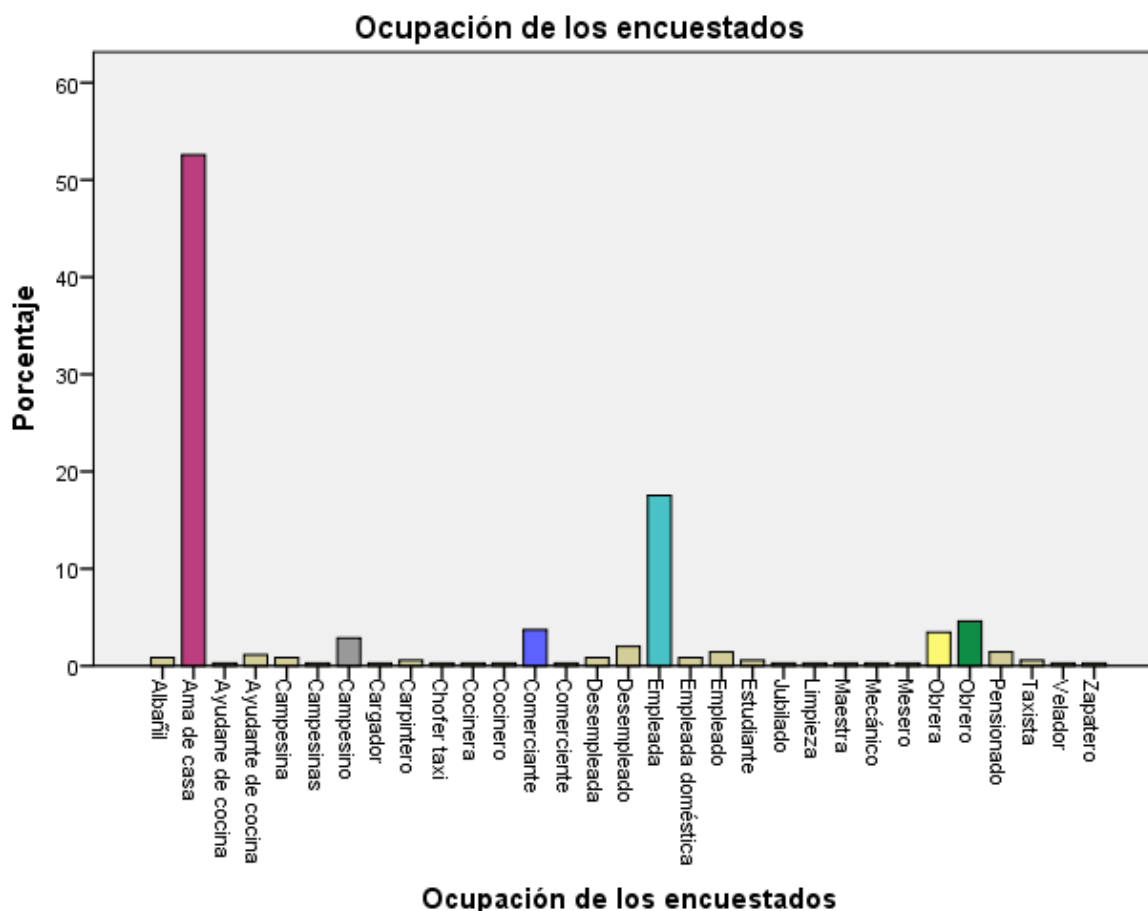


Gráfico 10. Ocupación de los encuestados.

Con base en los resultados, se puede ver que la mayor ocupación que realizan quienes acuden a los Comedores son “amas de casa”, seguidas por “empleadas”, “obrero u obrera”, “comerciante” y “campesino. Dichos resultados van de la mano con los resultados anteriormente vistos.

En primer lugar, por ser las mujeres el sexo que mayor asistencia tiene en los Comedores y el nivel de educación es secundaria, la ocupación de “ama de casa” es más recurrente, pues son más mujeres que hombres y usualmente, en las comunidades visitadas, las actividades de las mujeres es atender su casa y a su familia.

Nivel de ingreso económico

		Nivel de ingreso económico del encuestado			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	\$0 - \$2 mil pesos	204	58.6	58.8	58.8
	\$2 - \$4 mil pesos	73	21.0	21.0	79.8
	\$4 - \$6 mil pesos	67	19.3	19.3	99.1
	\$6 - \$8 mil pesos	2	.6	.6	99.7
	Más de \$8 mil pesos	1	.3	.3	100.0
	Total	347	99.7	100.0	
Perdidos	Sistema	1	.3		
Total		348	100.0		

Tabla 12. Nivel de ingreso económico del encuestado.

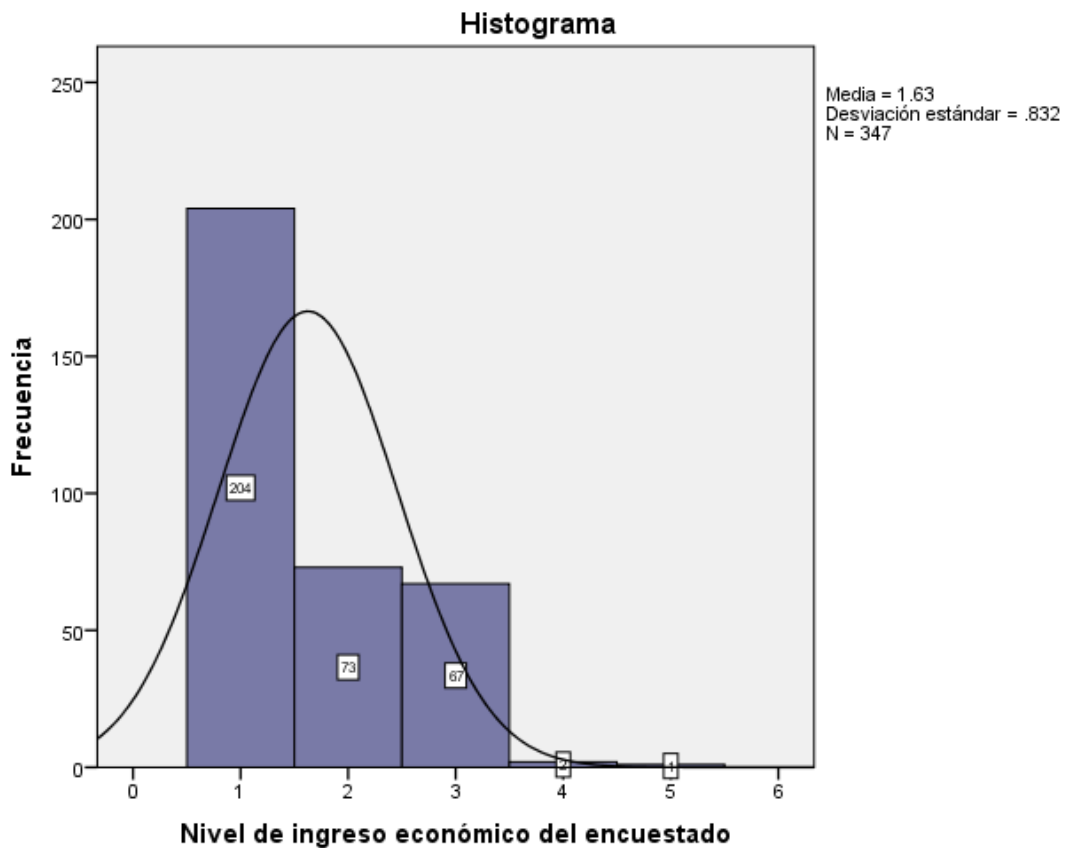


Gráfico 11. Nivel de ingreso económico del encuestado.

El nivel de ingreso de quienes acuden a los Comedores, se encuentra entre \$0 a \$2 mil pesos mensuales; quienes precisamente tanto por el nivel de ingreso actual, así como de la falta de servicios es que se puede considerar que se encuentran en pobreza extrema.

Reciben algún apoyo gubernamental

		Si el encuestado recibe algún apoyo gubernamental			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No	110	31.6	31.8	31.8
	Sí	235	67.5	67.9	99.7
	3	1	.3	.3	100.0
	Total	346	99.4	100.0	
Perdidos	Sistema	2	.6		
Total		348	100.0		

Tabla 13. Si el encuestado recibe algún apoyo gubernamental.

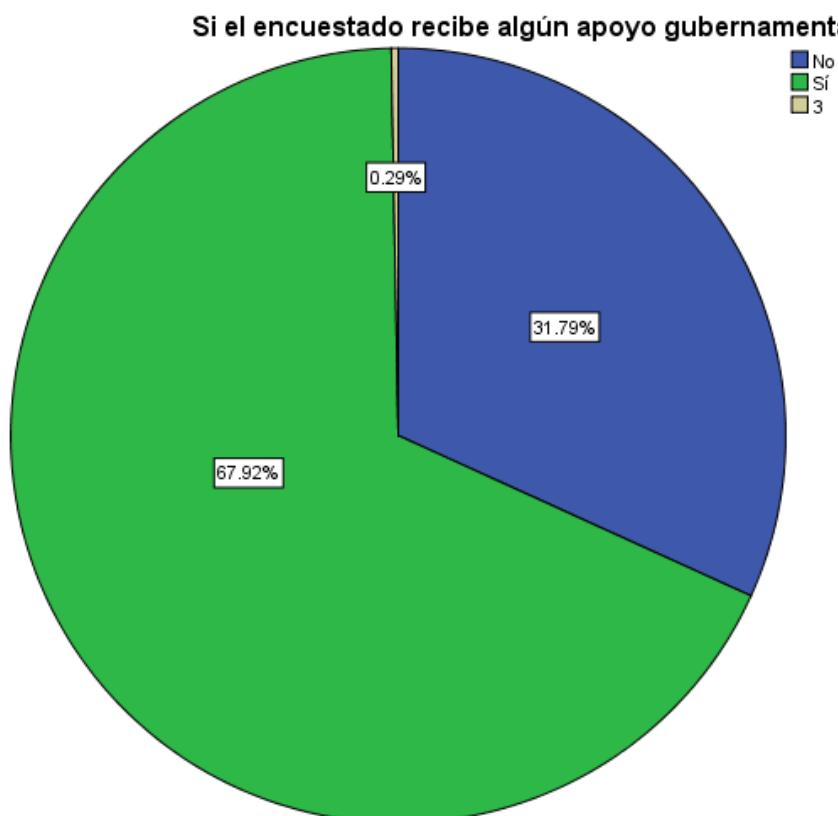


Gráfico 12. Si el encuestado recibe algún apoyo gubernamental.

Aproximadamente el 68 % de los encuestados mencionaron que, aparte de obtener el beneficio de los Comedores Comunitarios, reciben algún otro tipo de apoyo gubernamental.

Tipo de apoyo gubernamental que reciben

Tipo de apoyo gubernamental que recibe el encuestado					
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Oportunidades	7	2.0	3.0	3.0
	Prospera	162	46.6	68.4	71.3
	Liconsa	25	7.2	10.5	81.9
	Otra	43	12.4	18.1	100.0
	Total	237	68.1	100.0	
Perdidos	Sistema	111	31.9		
Total		348	100.0		

Tabla 14. Tipo de apoyo gubernamental que recibe el encuestado.

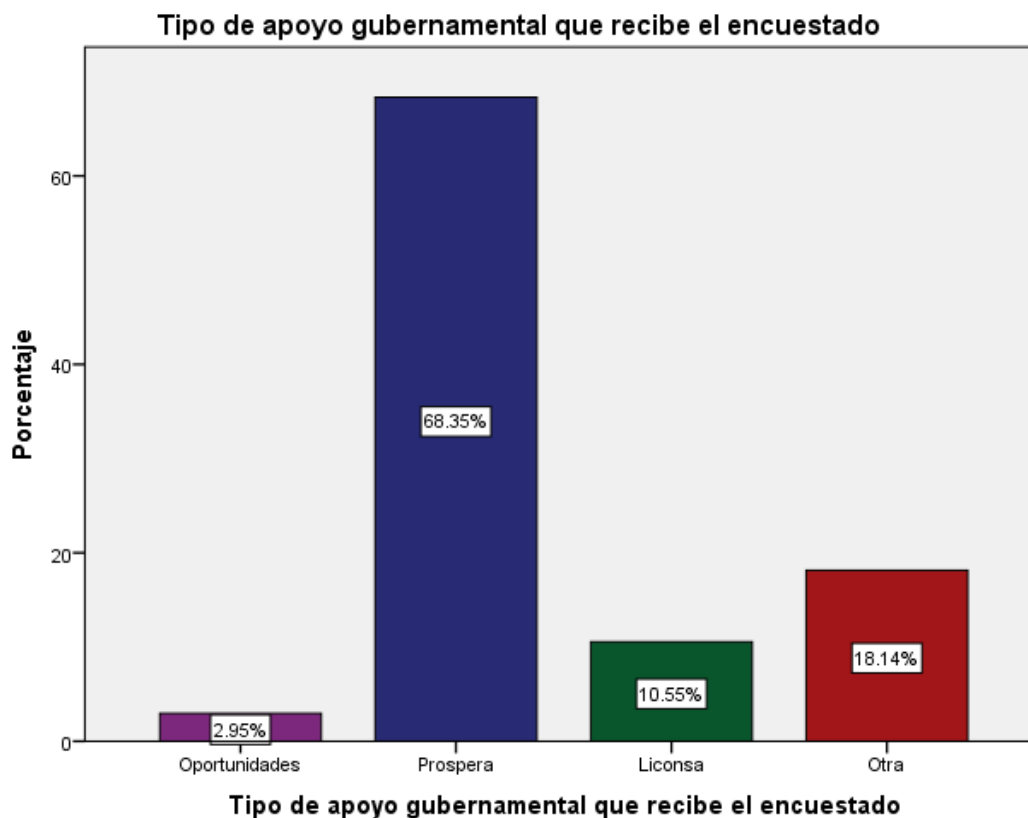


Gráfico 13. Tipo de apoyo gubernamental que recibe el encuestado.

Debido a que el mayor porcentaje de beneficiarios son mujeres, y que aparte de acudir a los Comedores Comunitarios reciben apoyo de algún otro programa, Prospera es el programa que mayor porcentaje de participación tiene, seguido de Liconsa y de otros programas de la SEDESOL.

Conocimiento sobre la Cruzada Nacional Contra el Hambre

Si el encuestado conoce o no la CNCH

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No	8	2.3	2.3	2.3
	Sí	339	97.4	97.7	100.0
	Total	347	99.7	100.0	
Perdidos	Sistema	1	.3		
Total		348	100.0		

Tabla 15. Si el encuestado conoce o no la CNCH.

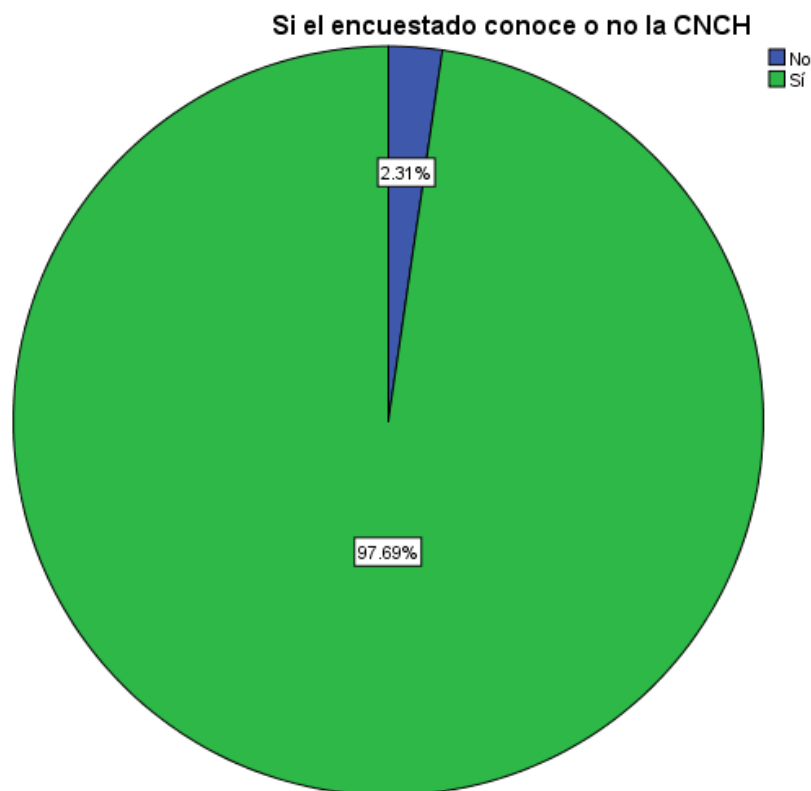


Gráfico 14. Si el encuestado conoce o no la CNCH.

Los resultados denotan que casi la totalidad de las personas que acuden a los Comedores Comunitarios tienen conocimiento sobre la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Esto es debido a que en los mismos Comedores se realizan fuertes campañas de promoción y todo el tiempo les recuerdan a los beneficiarios “gracias a qué motivo o por cuál persona” tienen dicho beneficio.

Medios de comunicación para difusión de la Cruzada Nacional Contra el Hambre

Medio de comunicación por el cual el encuestado se enteró de la CNCH

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Televisión	33	9.5	9.6	9.6
	Radio	12	3.4	3.5	13.1
	Conocidos	63	18.1	18.4	31.5
	Gobierno	235	67.5	68.5	100.0
	Total	343	98.6	100.0	
Perdidos	Sistema	5	1.4		
Total		348	100.0		

Tabla 16. Medio de comunicación por el cual el encuestado se enteró de la CNCH.

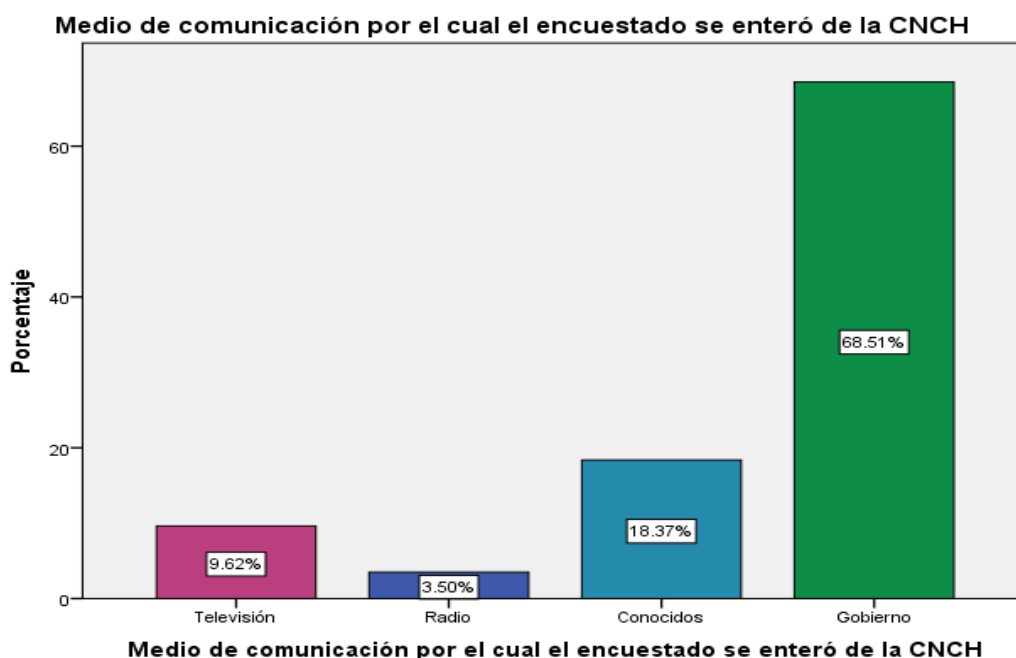


Gráfico 15. Medio de comunicación por el cual el encuestado se enteró de la CNCH.

El principal medio por el cual las personas, ya sean beneficiarios de otros programas o ciudadanos en general, se enteran de que existen tanto los Comedores Comunitarios como la Cruzada Contra el Hambre, es a través de la difusión que realiza el gobierno sobre sus propios programas, así como por sus conocidos por uno de los medios tradicionales de comunicación como lo es la televisión.

Medios de comunicación para difusión de los Comedores Comunitarios

De qué forma se enteró el encuestado de los Comedores Comunitarios

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Televisión	7	2.0	2.0	2.0
	Radio	8	2.3	2.3	4.3
	Periódico	1	.3	.3	4.6
	Conocidos	73	21.0	21.1	25.7
	Gobierno	255	73.3	73.7	99.4
	Otro	2	.6	.6	100.0
	Total	346	99.4	100.0	
Perdidos	Sistema	2	.6		
Total		348	100.0		

Tabla 17. De qué forma se enteró el encuestado de los Comedores Comunitarios.

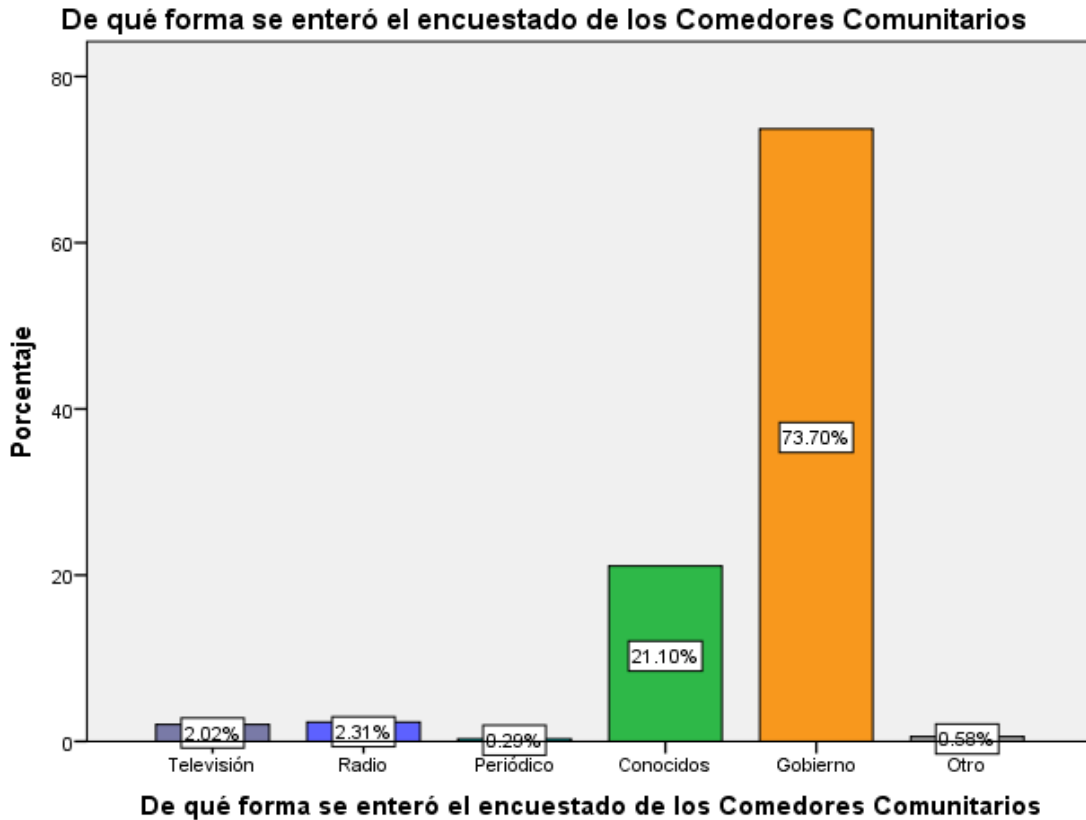


Gráfico 16. De qué forma se enteró el encuestado de los Comedores Comunitarios.

Para conocer los Comedores Comunitarios, las personas utilizaron medios de comunicación variados. Si bien fue a través del gobierno que conocieron los beneficios de los Comedores, también lo conocieron por sus conocidos y por los medios tradicionales de comunicación como: la radio, la televisión, lo periódicos, entre otros.

La opinión sobre los Comedores Comunitarios

La opinión de los encuestados sobre los Comedores Comunitarios

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Malos	5	1.4	1.4	1.4
	Buenos	181	52.0	52.0	53.4
	Muy buenos	162	46.6	46.6	100.0
	Total	348	100.0	100.0	

Tabla 18. La opinión de los encuestados sobre los Comedores Comunitarios.

La opinión de los encuestados sobre los Comedores Comunitarios

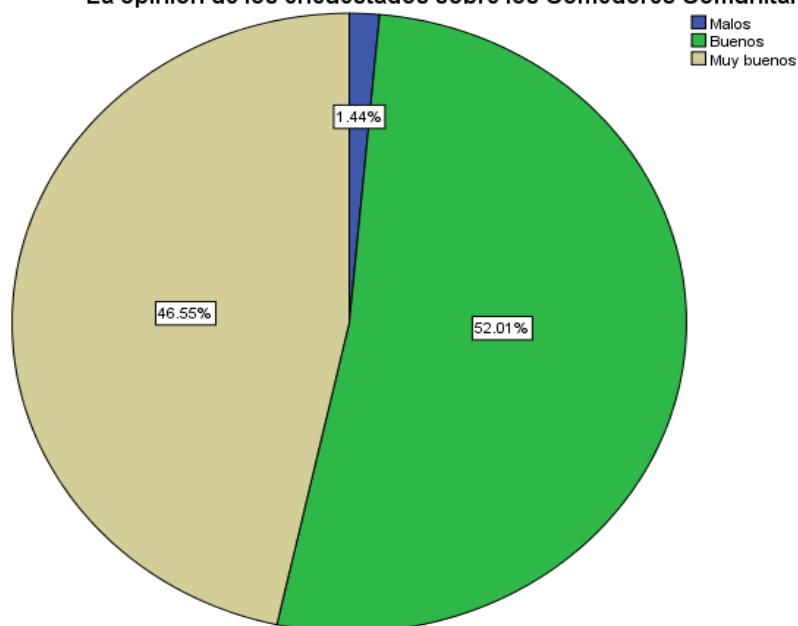


Gráfico 17. La opinión de los encuestados sobre los Comedores Comunitarios.

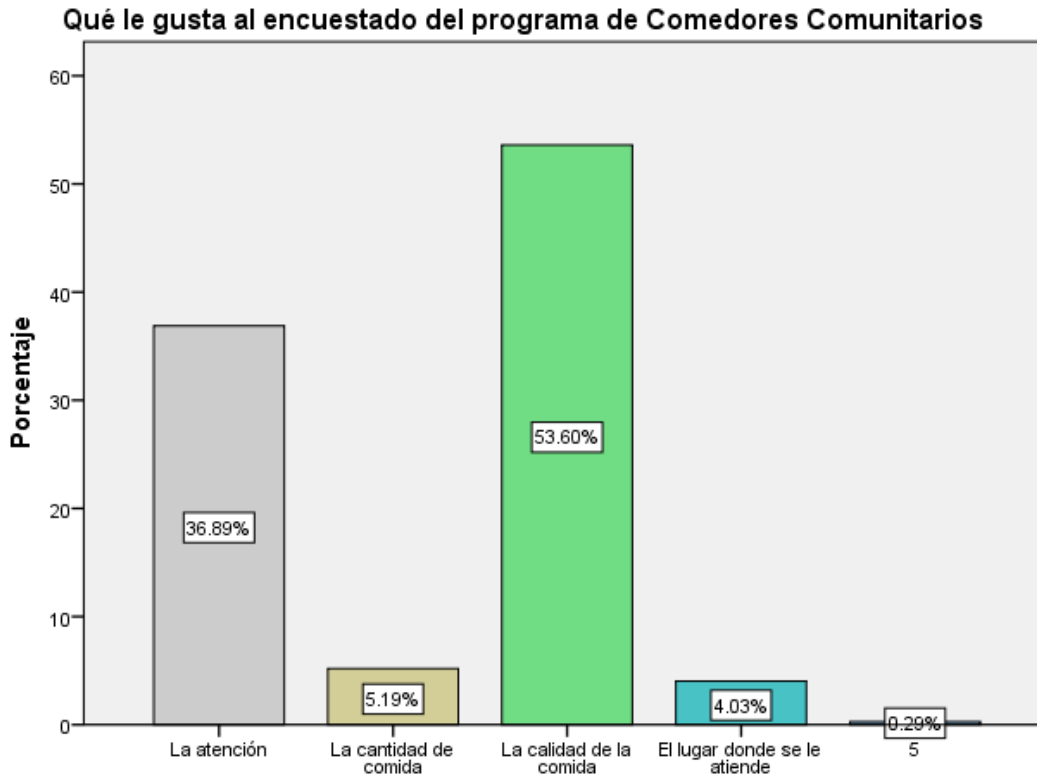
La opinión que tienen los usuarios sobre los Comedores Comunitarios es positiva, ya que de las tres opciones que se les presentaron, la que opinión que presentó poco más del 50 % es que los considera Buenos, seguida por la opción de que los consideran Muy bueno y, finalmente, únicamente el 1 % de los encuestados considera que son malos o que nos les agrada el servicio que se les otorga.

Qué les gusta sobre el programa de Comedores Comunitarios

Qué le gusta al encuestado del programa de Comedores Comunitarios

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	La atención	128	36.8	36.9	36.9
	La cantidad de comida	18	5.2	5.2	42.1
	La calidad de la comida	186	53.4	53.6	95.7
	El lugar donde se le atiende	14	4.0	4.0	99.7
	5	1	.3	.3	100.0
	Total	347	99.7	100.0	
Perdidos	Sistema	1	.3		
Total		348	100.0		

Tabla 19. Qué le gusta al encuestado del programa de Comedores Comunitarios.



Qué le gusta al encuestado del programa de Comedores Comunitarios

Gráfico 18. Qué le gusta al encuestado del programa de Comedores Comunitarios.

El porcentaje de personas que consideran que los Comedores Comunitarios son Buenos o Muy buenos, opinaron qué es lo que les gustó o gusta del servicio que se les otorga. Por ejemplo, lo que más les ha gustado ha sido la calidad de la comida (53.6 %), seguida por la atención que se les brinda en dichos lugares (36.89 %) y, posteriormente, lo que menor consideración de preferencia tiene es la cantidad de comida que se otorga (5.19 %) y el lugar donde se les atiende (4.03 %).

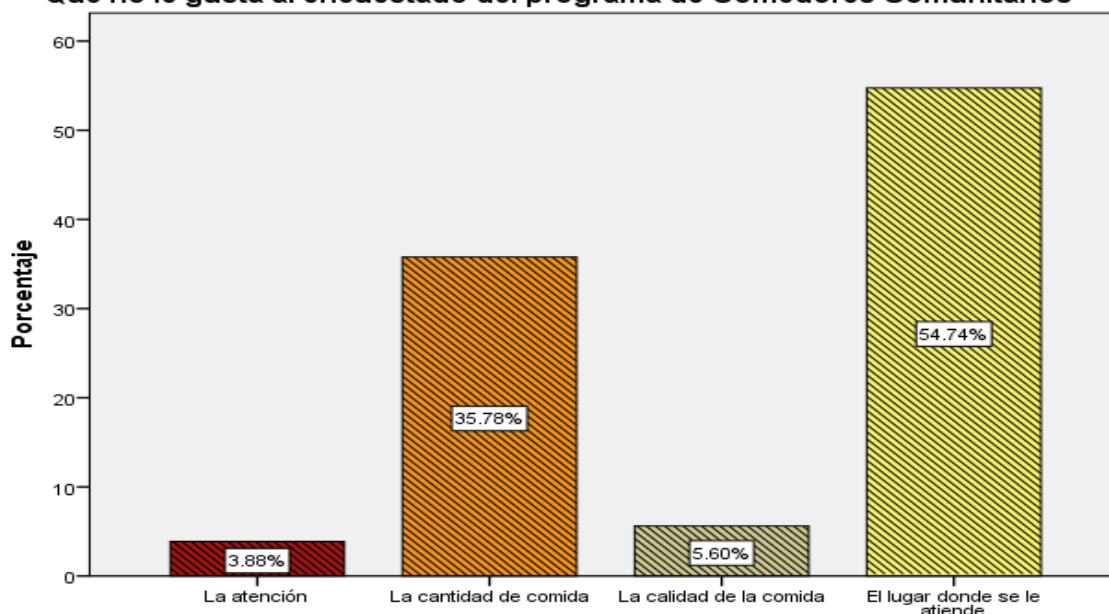
Qué no gusta sobre los Comedores Comunitarios

Qué no le gusta al encuestado del programa de Comedores Comunitarios

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	La atención	9	2.6	3.9	3.9
	La cantidad de comida	83	23.9	35.8	39.7
	La calidad de la comida	13	3.7	5.6	45.3
	El lugar donde se le atiende	127	36.5	54.7	100.0
	Total	232	66.7	100.0	
Perdidos	Sistema	116	33.3		
Total		348	100.0		

Tabla 20. Qué no le gusta al encuestado del programa de Comedores Comunitarios.

Qué no le gusta al encuestado del programa de Comedores Comunitarios



Qué no le gusta al encuestado del programa de Comedores Comunitarios

Gráfico 19. Qué no e gusta al encuestado del programa de Comedores Comunitarios.

En esta pregunta se tuvo como objetivo el conocer cuál era la opinión de los beneficiarios sobre lo que no les gustaba del programa de Comedores Comunitarios. Los resultados coincidieron a la inversa con los resultados anteriores sobre qué era lo que les gustaba; ya que en esta ocasión, el lugar donde se les atiende fue lo que menos les gusta del programa con un 54.74 %, seguido de la cantidad de comida que se les da (35.78 %).

En resumen, de estos dos últimos gráficos, se puede determinar que a los beneficiarios les gusta la calidad de comida que se les da, pero no les gusta el lugar donde se encuentran los comedores; asimismo, les agrada la atención que se les brinda, pero no les agrada la cantidad de comida otorgada, pues consideran que es poca o insuficiente con lo que se sentirían satisfechos.

La opinión general sobre los Comedores Comunitarios

Lo que el encuestado cree que piensan los demás beneficiarios o las demás personas sobre los Comedores Comunitarios

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Malos	3	.9	.9	.9
	Insuficientes	16	4.6	4.6	5.5
	Buenos	175	50.3	50.6	56.1
	Muy buenos	152	43.7	43.9	100.0
	Total	346	99.4	100.0	
Perdidos	Sistema	2	.6		
Total		348	100.0		

Tabla 21. La opinión general sobre los Comedores Comunitarios.

Lo que el encuestado cree que piensan los demás beneficiarios o las demás personas sobre los Comedores Comunitarios

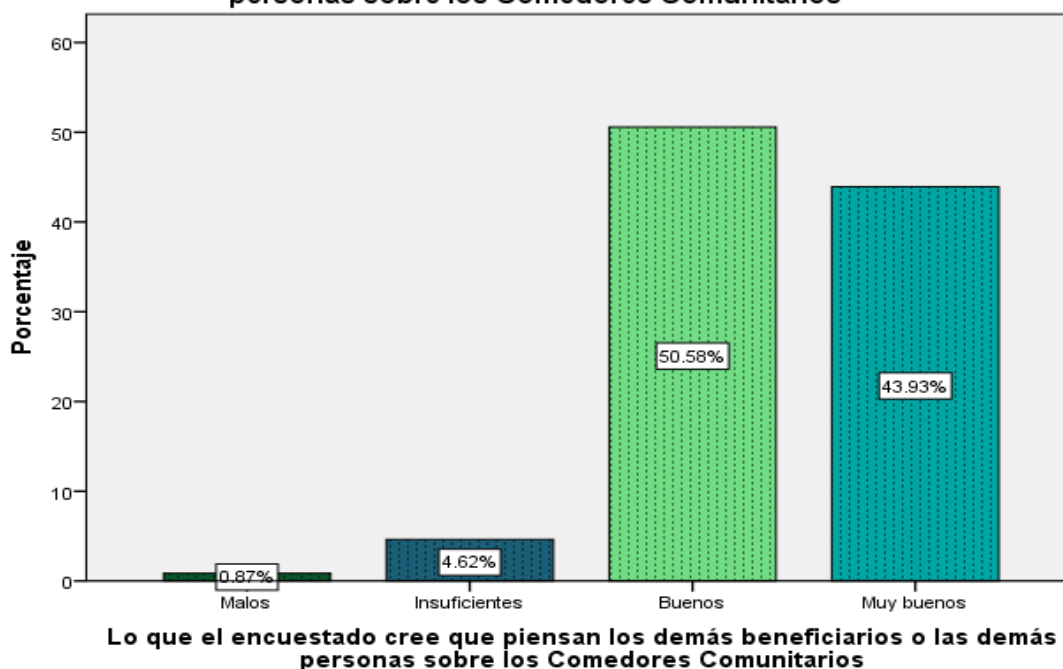


Gráfico 20. La opinión general sobre los Comedores Comunitarios.

En la encuesta se realizó una pregunta, relacionada a conocer la opinión pública de los beneficiarios sobre qué consideran que piensan las personas en general sobre el programa de Comedores Comunitarios y el resultado fue que, los mismos beneficiarios consideran que, a pesar de que la mayoría de los ciudadanos no hace uso de este servicio, para todos el programa les resulta bueno o muy bueno, ya que es una acción social que ayuda a las personas de escasos recursos.

Continuidad del programa de Comedores Comunitarios

Si el encuestado considera que vaya a continuar o desaparecer el programa cuando termine el gobierno actual

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Desaparecer	51	14.7	14.7	14.7
	Continuar	56	16.1	16.1	30.7
	No sabe	241	69.3	69.3	100.0
	Total	348	100.0	100.0	

Tabla 22. Continuidad del programa de Comedores Comunitarios.

Si el encuestado considera que vaya a continuar o desaparecer el programa cuando termine el gobierno actual

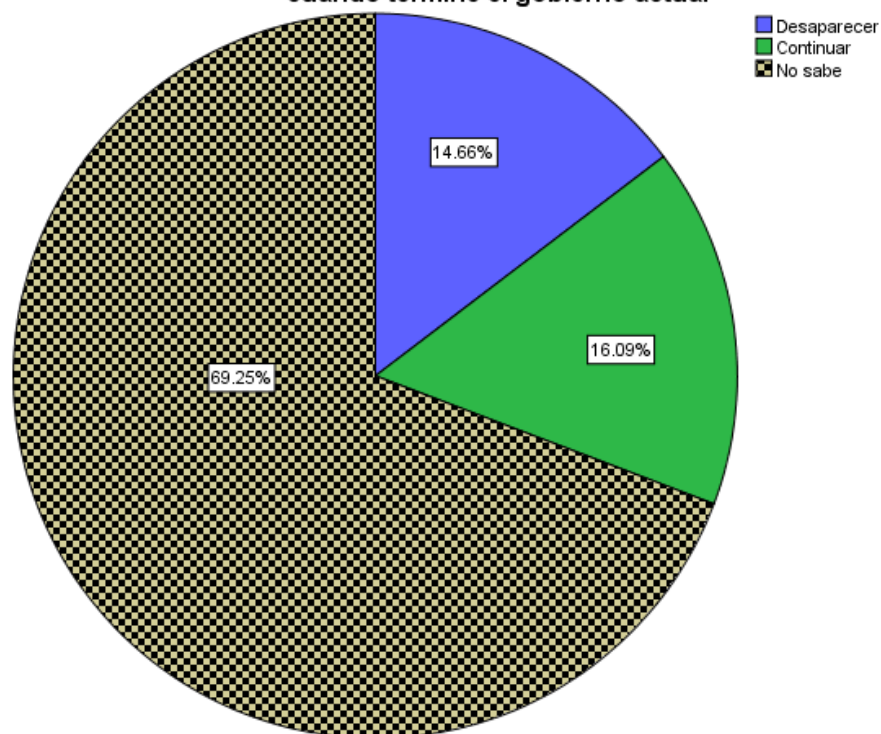


Gráfico 21. Continuidad del programa de Comedores comunitarios.

El resultado que se obtuvo fue que, a pesar de que ellos consideran que los Comedores Comunitarios son buenos y que la población en general considera que igual son buenos porque generan un beneficio para la sociedad; también no saben o se encuentran en la incertidumbre de que vaya a continuar, pues saben que con cada cambio de gobierno hay cambios en los programas. Sin embargo, también se obtuvieron resultados casi a la par (14.66 y 16.09 %) que aseguran que el programa va a desaparecer o a continuar, respectivamente.

Finalmente, se realizó la pregunta de que si aun recibiendo el apoyo de los Comedores Comunitarios, ellos consideran que saldrán del estado de pobreza o pobreza alimentaria en la que se encuentran. Los resultados fueron los siguientes:

Opinión sobre la pobreza

Si el encuestado considera o no que recibiendo el apoyo de los Comedores Comunitarios o del gobierno vaya a salir de su situación de pobreza

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No	110	31.6	31.6	31.6
	Sí	238	68.4	68.4	100.0
	Total	348	100.0	100.0	

Tabla 23. Opinión de la pobreza.

Si el encuestado considera o no que recibiendo el apoyo de los Comedores Comunitarios o del gobierno vaya a salir de su situación de pobreza

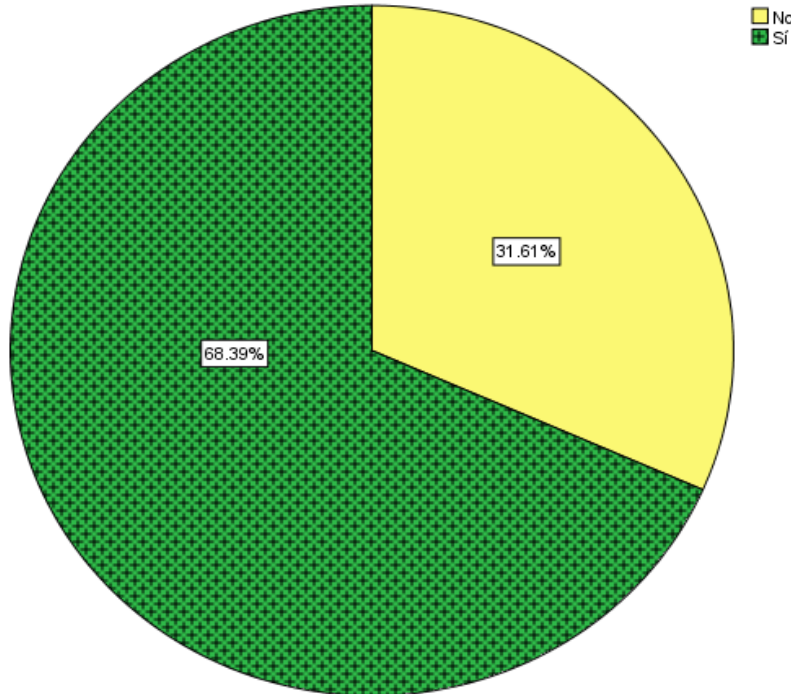


Gráfico 22. Opinión de la pobreza.

La gran mayoría, casi el 70 % de los encuestados consideró que obteniendo el apoyo de los Comedores Comunitarios, podrá disminuir su situación de pobreza y/o la pobreza alimentaria en la que se encuentran.

En los siguientes resultados, se podrá ver la relación entre distintas variables. Se llevaron a cabo, de igual forma en el programa estadístico de SPSS, tablas de contingencia y se generaron gráficos mostrando dicha relación y la dependencia de una variable con otra.

El primer análisis que se llevó a cabo, fue la relación que hay entre la variable del nivel educativo de los encuestados y si consideran que saldrán o no de su situación de pobreza. Los resultados fueron:

Nivel educativo de los encuestados*Si el encuestado considera o no que recibiendo el apoyo de los Comedores Comunitarios o del gobierno vaya a salir de su situación de pobreza tabulación cruzada

Recuento

		Si el encuestado considera o no que recibiendo el apoyo de los Comedores Comunitarios o del gobierno vaya a salir de su situación de pobreza		Total
		No	Sí	
Nivel educativo de los encuestados	Primaria	29	47	76
	Secundaria	32	96	128
	Bachillerato	27	55	82
	Técnica	19	30	49
	Licenciatura	2	0	2
Total		109	228	337

Tabla 24. Nivel educativo y opinión de la pobreza.

Gráfico de barras

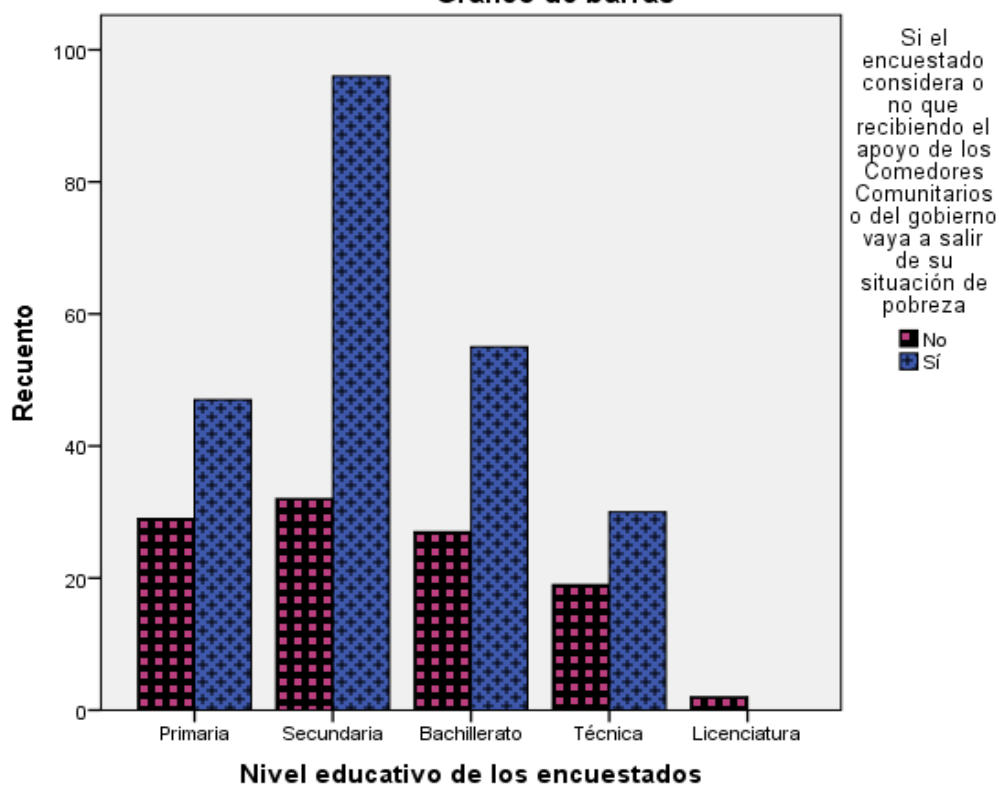


Gráfico 23. Nivel educativo y opinión de la pobreza.

Que a menor nivel educativo que tengan los beneficiarios del programa, consideran que sí saldrán de su situación de pobreza únicamente recibiendo el apoyo en alimentación. A la inversa, los beneficiarios, los cuales son los menos, que tienen un nivel educativo mayor (licenciatura), consideran que con el apoyo de los Comedores Comunitarios no podrán salir de la situación de pobreza en la que se encuentran.

Lo que esta relación denota es que existe un salto muy grande entre la opinión de las personas que cuentan únicamente con una educación básica (primaria, secundaria y preparatoria) y las personas que tuvieron la oportunidad de estudiar una licenciatura. Podría decirse que a mayor nivel educativo, se tiene una mayor conciencia de que teniendo únicamente el apoyo de los comedores o de algún otro programa, sin mejorar su situación económica, sin mejorar su ingreso u obteniendo mejores oportunidades laborales, su situación de pobreza no cambiará.

Asimismo, se realizó la relación entre la variable de sexo y la variable de que si consideraban que con el apoyo de los Comedores saldrían de su situación de pobreza. Los resultados fueron:

Sexo de los encuestados*Si el encuestado considera o no que recibiendo el apoyo de los Comedores Comunitarios o del gobierno vaya a salir de su situación de pobreza tabulación cruzada

Recuento		Si el encuestado considera o no que recibiendo el apoyo de los Comedores Comunitarios o del gobierno vaya a salir de su situación de pobreza		Total
		No	Sí	
Sexo de los encuestados	Hombre	24	31	55
	Mujer	86	207	293
Total		110	238	348

Tabla 25. Sexo de los encuestados y opinión de la pobreza.

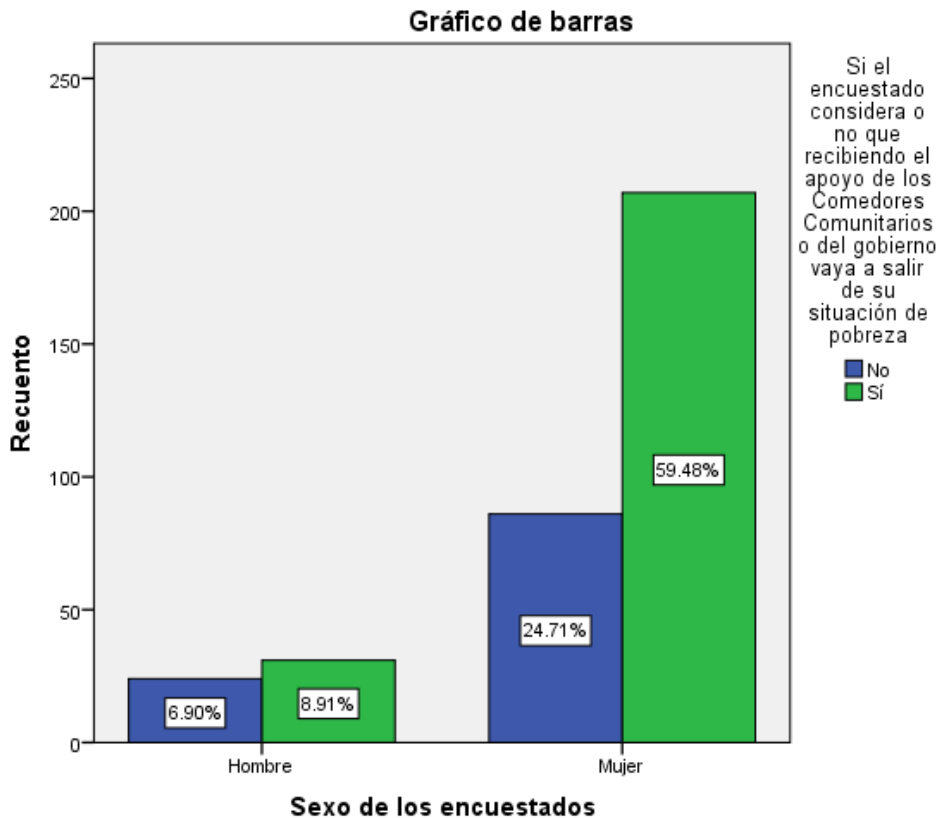


Gráfico 24. Sexo de los encuestados y opinión de la pobreza.

Las mujeres creen más en los programas que los hombres, ellas consideran que con el apoyo de los Comedores sí podrán salir de la situación de pobreza en la que se encuentran. Dichos resultados pueden derivar de que la mayoría de las mujeres que acuden a los Comedores también reciben apoyo de otros programas, sobre todo de Prospera y los hombres no. Por lo tanto, podría decirse que a mayor número de apoyos se reciban de distintos programas, la opinión de los beneficiarios es positiva en relación a su situación de pobreza.

También se realizó la relación entre el nivel de ingreso de los beneficiarios que acuden a los Comedores y su opinión sobre si consideran que con el apoyo en alimento saldrán de su situación de pobreza. Los resultados fueron:

Nivel de ingreso económico del encuestado*Si el encuestado considera o no que recibiendo el apoyo de los Comedores Comunitarios o del gobierno vaya a salir de su situación de pobreza
tabulación cruzada

Recuento

		Si el encuestado considera o no que recibiendo el apoyo de los Comedores Comunitarios o del gobierno vaya a salir de su situación de pobreza		Total
		No	Sí	
Nivel de ingreso económico del encuestado	\$0 - \$2 mil pesos	63	141	204
	\$2 - \$4 mil pesos	28	45	73
	\$4 - \$6 mil pesos	16	51	67
	\$6 - \$8 mil pesos	1	1	2
	Más de \$8 mil pesos	1	0	1
Total		109	238	347

Tabla 26. Nivel de ingreso económico y opinión de la pobreza.

Gráfico de barras

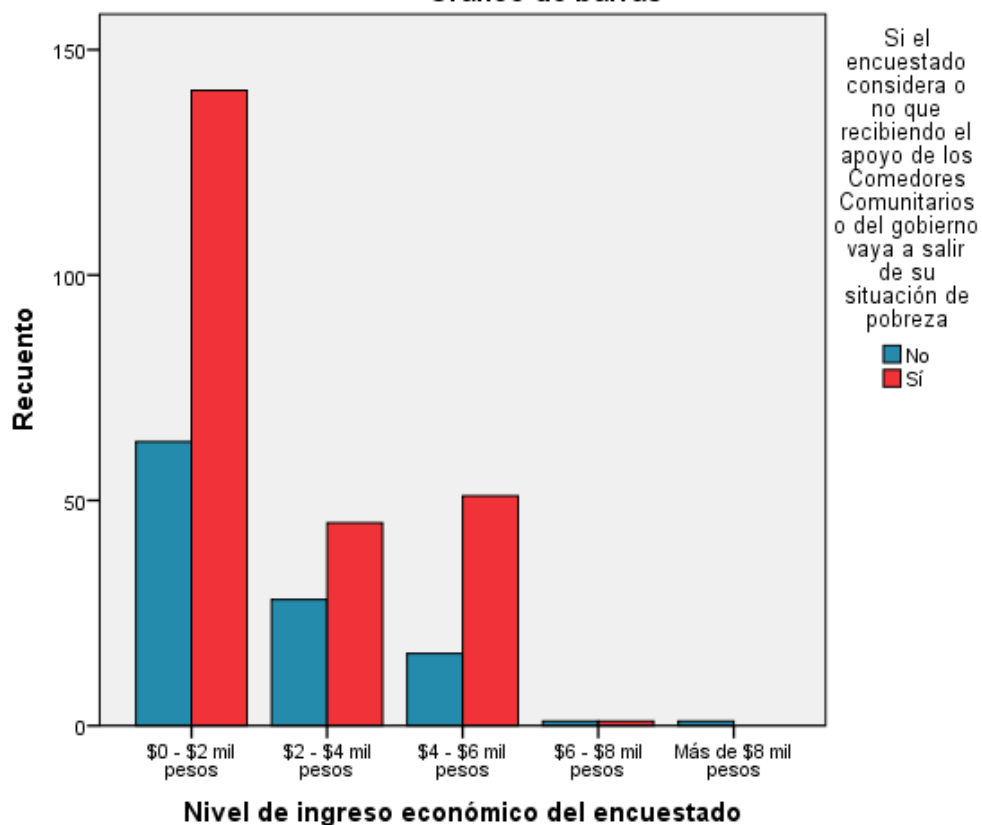


Gráfico 25. Nivel de ingreso económico y opinión de la pobreza.

Con estos resultados se puede determinar que sí es determinante el nivel de ingreso en la opinión que se tenga sobre el programa o sobre la pobreza. Se obtuvo en esta relación que las personas que acuden a los Comedores y que tienen los menores niveles de ingresos, consideran que sí saldrán de su situación de pobreza con dicho apoyo; sin embargo, las personas que acuden a los comedores, y conforme va aumentando su nivel de ingreso económico, consideran que no podrán salir de la pobreza únicamente con el apoyo de los Comedores.

De igual forma, se realizó la relación entre la cantidad de apoyo que el gobierno otorga a los beneficiarios, a través de otros programas, y la opinión que tengan sobre si consideran que saldrán o no de su situación de pobreza. Los resultados fueron:

Cantidad que recibe el encuestado de apoyo económico mensual del gobierno*Si el encuestado considera o no que recibiendo el apoyo de los Comedores Comunitarios o del gobierno vaya a salir de su situación de pobreza tabulación cruzada

Recuento

		Si el encuestado considera o no que recibiendo el apoyo de los Comedores Comunitarios o del gobierno vaya a salir de su situación de pobreza		Total
		No	Sí	
Cantidad que recibe el encuestado de apoyo económico mensual del gobierno	\$0 - \$500 pesos	18	66	84
	\$500 - 1,000 pesos	35	97	132
	\$1,000 - \$1,500 pesos	0	1	1
Total		53	164	217

Tabla 27. Cantidad de apoyo que recibe del gobierno y opinión de la pobreza.

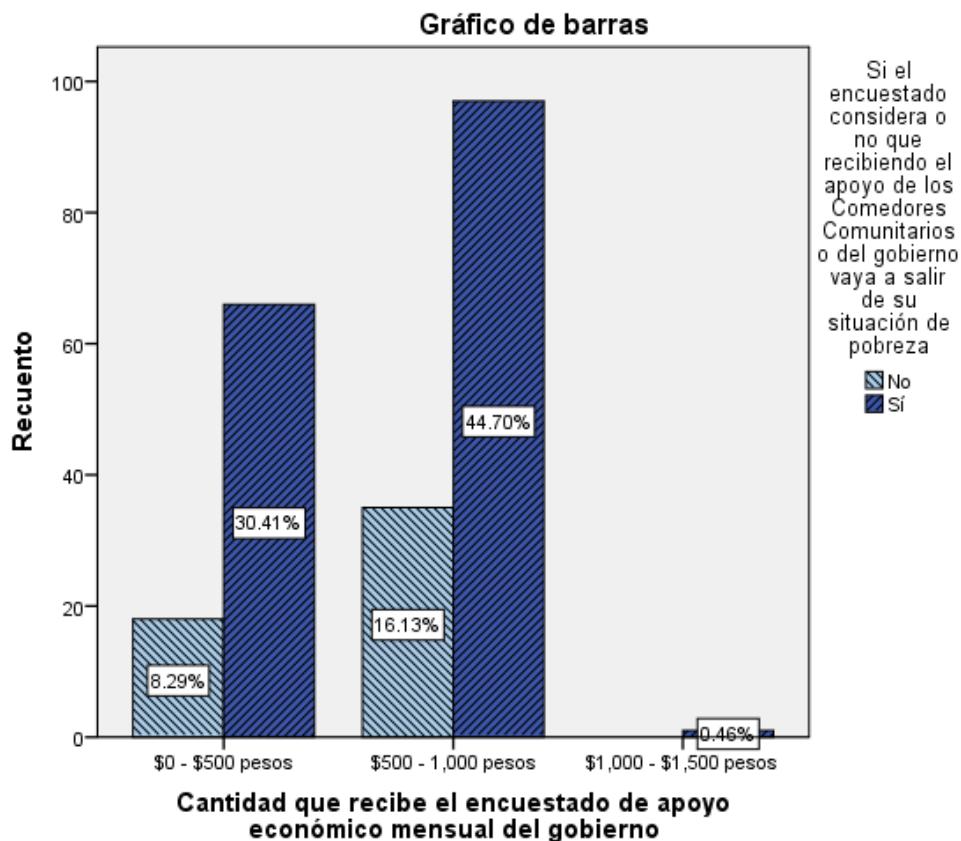


Gráfico 26. Cantidad de apoyo que recibe del gobierno y opinión de la pobreza.

Existe una relación entre el apoyo económico y lo que opinan los beneficiarios. Los resultados arrojaron que las personas que tienen muy pocos ingresos y reciben apoyo económico, en su mayoría, consideran que sí saldrán de la pobreza; sin embargo, un buen porcentaje considera que no saldrán de ella. Empero, se obtuvo que los beneficiarios que reciben mayor apoyo económico consideran, rotundamente, que sí saldrán de la pobreza, habiendo nula opinión negativa acerca de ello.

Finalmente, en el análisis de resultados, se quiere denotar que la opinión de los beneficiarios y la situación en la que se encuentran sí pueden estar determinadas por el lugar en donde viven y por la opinión pública que haya en el entorno donde se desarrollan. A continuación se presentan los resultados de las diferentes colonias tanto en la relación que tienen con el ingreso de los beneficiarios y si consideran o no que saldrán de su situación de pobreza.

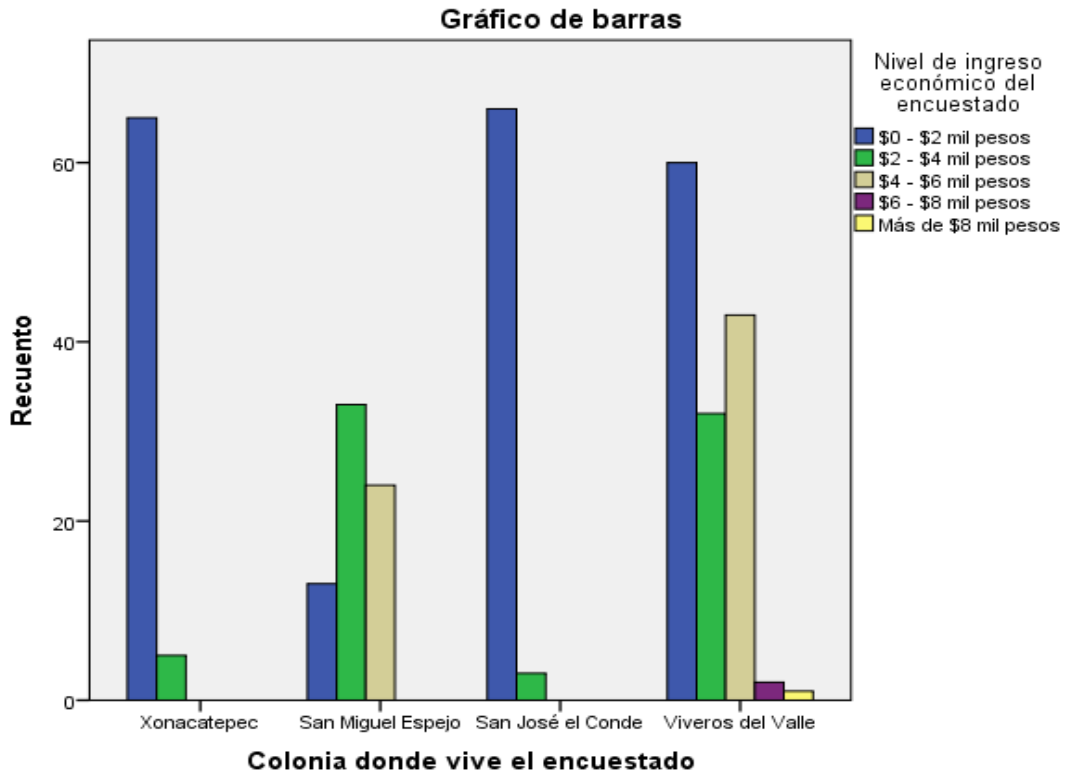


Gráfico 27. Relación entre nivel de ingreso y colonia donde vive el encuestado.

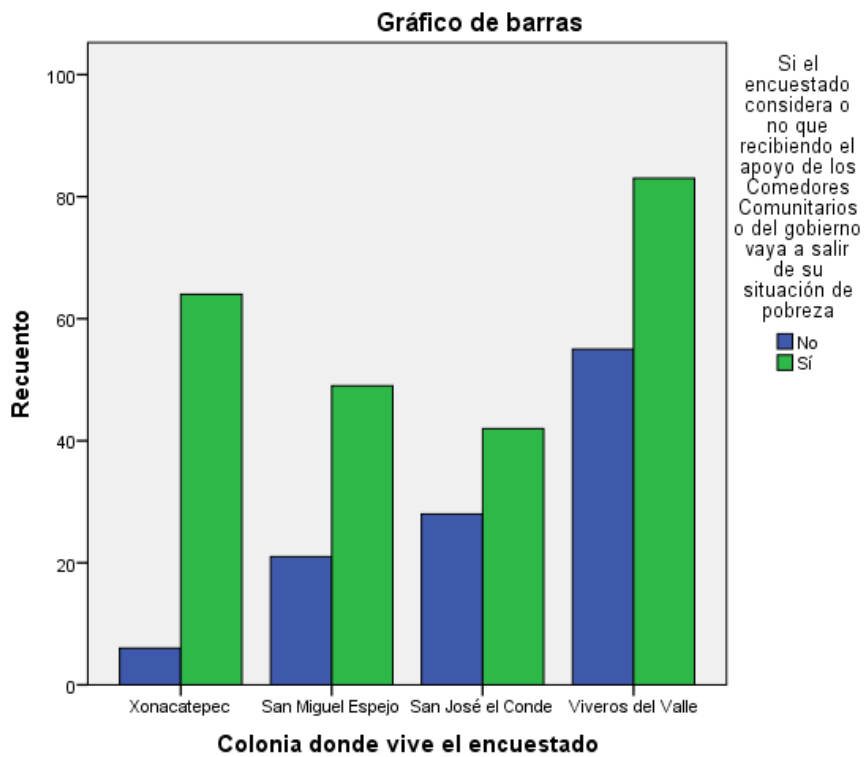


Gráfico 28. Relación entre la opinión de los encuestados sobre la pobreza y colonia donde vive el encuestado.

Como se puede ver en los gráficos, la colonia Viveros del Valle es en la que sus beneficiarios tienen un mayor nivel de ingresos, seguida por San Miguel Espejo. Asimismo, en la otra gráfica, se puede ver que Viveros del Valle, si bien un gran número de beneficiarios considera que sí saldrá de la pobreza, otro gran porcentaje considera que no. A la inversa, Xonacatepec, en donde el nivel de ingreso de su población es más baja; la gran mayoría de sus beneficiarios considera que sí saldrá de la pobreza.

Cabe resaltar que es muy importante hacer esta comparación entre las colonias donde se encuentran los beneficiarios pues, con base en los resultados, se puede decir que Viveros del Valle tiene una mejor calidad de vida que las demás colonias, así como un mejor nivel de ingresos, mejor nivel educativo y, por lo tanto, una opinión diferente y más informada sobre si con el apoyo de los Comedores podrán salir o no de la pobreza.

A continuación se presentan los resultados comparativos entre las colonias y los servicios con los que cuentan sus beneficiarios. Se podrá ver que Viveros del Valle cuenta con mejores servicios que las otras y, como resultado, su opinión acerca del programa difiere de las opiniones de los beneficiarios pertenecientes a las demás colonias.

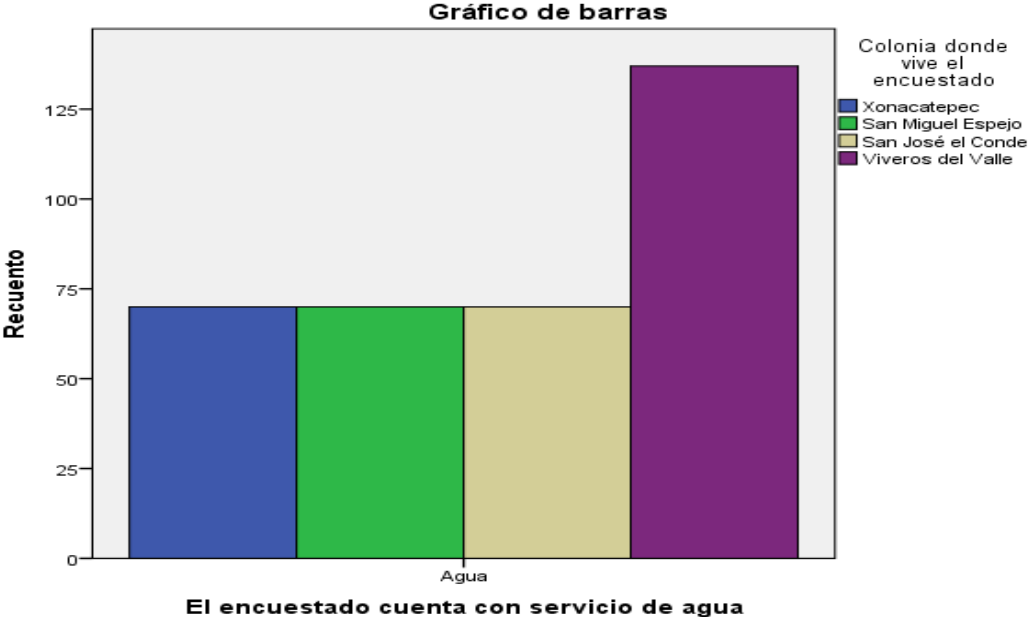


Gráfico 29. Relación entre el servicio de agua y colonia donde vive el encuestado.

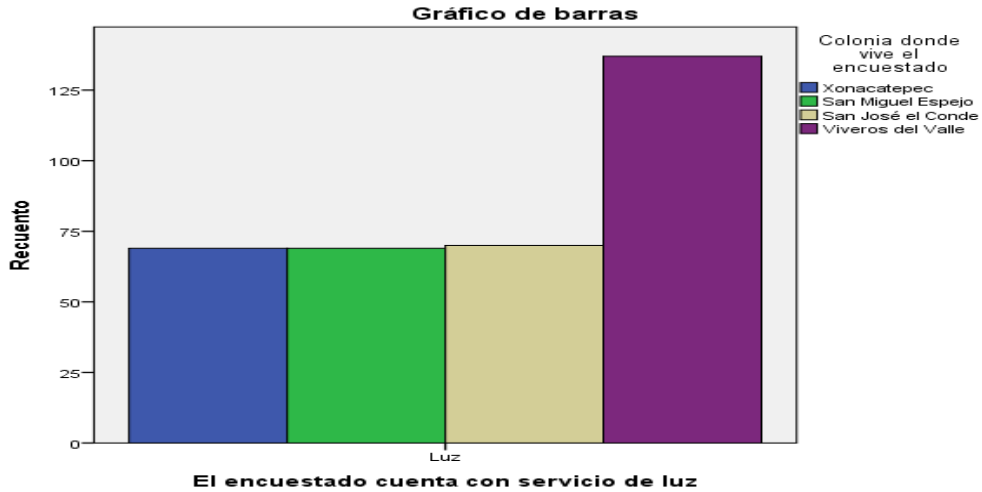


Gráfico 30. Relación entre el servicio de luz y colonia donde vive el encuestado.

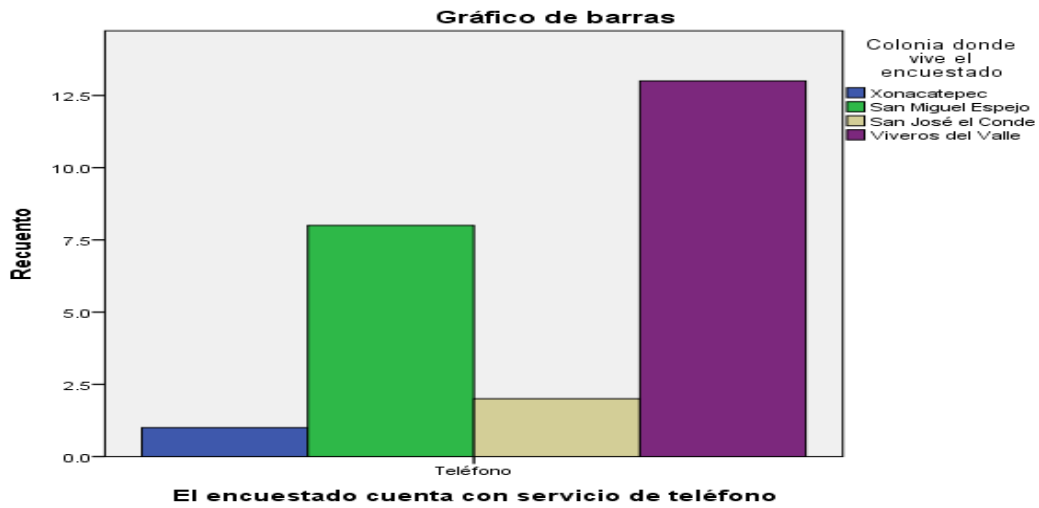


Gráfico 31. Relación entre el servicio de teléfono y colonia donde vive el encuestado.

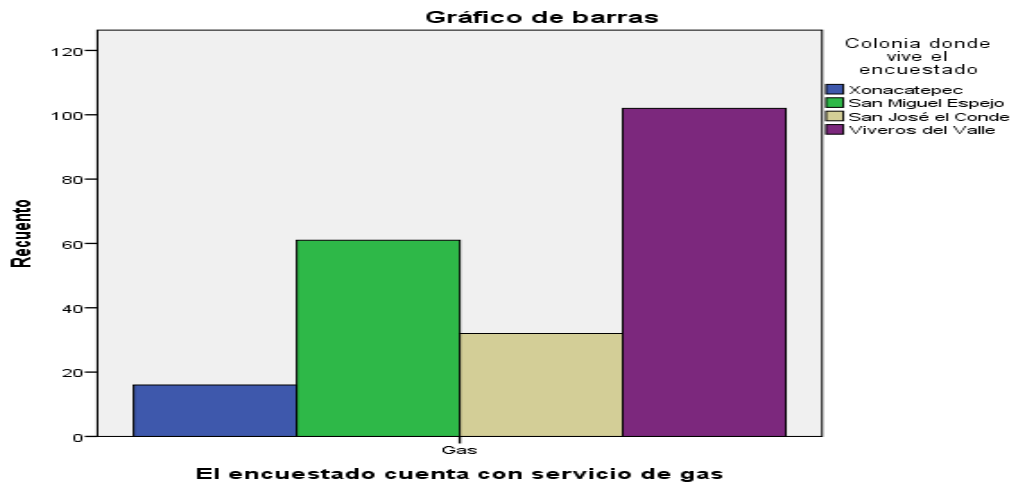


Gráfico 32. Relación entre el servicio de gas y colonia donde vive el encuestado.

4.2 RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS

Se llevaron a cabo entrevistas con distintos académicos y exfuncionarios de gobierno federal en Brasil, quienes fueron no sólo los responsables de la planeación y elaboración de los distintos programas de combate a la pobreza que se han realizado en este país, sino también han sido de los principales implementadores y críticos de ellos.

Las personas a quienes se entrevistó fueron:

- Francisco Menezes, quien fue Presidente del Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome durante el gobierno de Lula Da Silva.
- Ricardo Guto, quien fue Director de Comunicación de Bolsa Familia en sus inicios.
- Valeriano Costa, reconocido académico y politólogo de la UNICAMP.
- Roseline Gelape, encargada de las bases de datos del Centro de Estudios en Opinión Pública (CESOP) de la UNICAMP
- Dra. Ana Fonseca, quien ha sido la principal referente sobre programas de pobreza alimentaria y combate a la pobreza en Brasil e iniciadora de *Fome Zero*.
- Fernando Recoba, presidente de la Asociación_____, la cual colabora en la ejecución del programa de Comedores Comunitarios en el estado de Puebla.
- Zucely Ramírez Castillo, encargada de la promoción y gestión de proyectos comunitarios y encargada de la Cruzada Nacional Contra el Hambre en la Secretaría de Desarrollo Social Federal.

Para realizar el análisis cualitativo de las entrevistas, se utilizó el programa de Atlas Ti para ello, donde se codificaron algunas variables para obtener los resultados en general de las opiniones de los entrevistados.

Variables codificadas

- Pobreza
- Pobreza alimentaria
- Programa social
- Fome Zero
- Cruzada Nacional Contra el Hambre
- Transferencia de renta

De manera general, el análisis que se obtuvo fue, sobre el tema de pobreza, que es una palabra muy difícil de definir, ya que está integrada por muchos factores tanto económicos, laborales, de alimentación, educación, salud, entre otros; y que no se puede saber con certeza cuántas personas se encuentran en esa situación, ni cuántas personas carecen en específico de algún tipo de ayuda.

Sobre la pobreza alimentaria, se mencionó que es la carencia de alimentos y la imposibilidad de poder adquirirlos. Tanto en México como en Brasil es uno de temas con mayor índice de población en esa situación, y se han implementado diversos programas de seguridad alimentaria como subsidios a la leche, a los productos, generación de comedores, otorgamiento de lunch en las escuelas, entre otras.

Sobre los programas sociales se determinó que es cierto que tienen como objetivo lograr una mejor calidad de vida de la población y que, desafortunadamente, en varios casos son ocupados como asistencialistas para asegurar a un gran porcentaje de la población en épocas electorales. De igual forma, se mencionó que son de gran apoyo para que la población en situación de necesidad tenga una forma de salir adelante y que no son acciones que el gobierno deba erradicar, sino mejorar sus mecanismos.

Sobre Fome Zero o actualmente Bolsa Familia, los entrevistados en Brasil, mencionaron que han sido de los mejores programas implementados, pues no sólo se enfocaron en disminuir la pobreza alimentaria, sino que están logrando

que disminuya la pobreza extrema de su país, pues siendo una política integral ataca a varias carencias de la población objetivo.

Sobre la Cruzada Nacional Contra el Hambre, los entrevistados, quienes fueron miembros de organizaciones civiles, así como funcionarios públicos, dijeron que es una estrategia que sí está apoyando a la población, pero reconocen que aún falta mucho por hacer, ya que no a todos lados llegan los apoyos como deben ser o no se tienen los materiales para realizarlo.

Por ejemplo, la asociación civil mencionó que sí ve que los apoyos ayudan a la gente, pero que muchas veces, ellos que otorgan el servicio a comedores comunitarios, no tienen los elementos para brindar servicio a la gente o no pueden instalarlos en los mejores lugares donde quisieran. Por su parte, la funcionaria pública mencionó que ellos hacen todo lo posible porque los apoyos lleguen a sus destinos, pero que el universo de beneficiarios es muy grande y aunque cuentan con personal dedicado, a veces la capacidad de atención sobre pasa a la que pueden dar.

De manera general, se puede determinar en el análisis de las entrevistas, que tanto las organizaciones civiles como el gobierno; así como los académicos están buscando en todas las acciones que realizan, a través de los programas de transferencia de renta o seguridad alimentaria, es que los índices disminuyan.

La opinión de estos actores participantes en la estrategia gubernamental es muy importante, ya que ellos que son los ejecutores de los programas no sólo están determinados a realizarla, sino que su percepción de las cosas puede ayudar a mejorar las acciones que día con día se realizan para mejorar la calidad de vida de la población en general.

Finalmente, se presentan los resultados de una prueba piloto al realizar una breve encuesta a cinco familias que son beneficiarias del programa *Bolsa Familia* en Brasil; este ejercicio se realizó en el municipio de Rinópolis, perteneciente al estado de São Paulo donde aproximadamente el 30% de la población recibe dicho apoyo.

Esta fue la batería de preguntas que se les hicieron:

- Nombre
- Edad
- Religión
- ¿Pertenece a algún partido político?
- ¿Por qué partido votó en las pasadas elecciones?
- Nivel educativo
- ¿Con qué servicios cuenta?
- ¿Cuánto recibe mensualmente de apoyo?
- ¿Qué le parece el apoyo que recibe del programa?
- ¿Sabe si existe alguna condición para obtener el apoyo?
- ¿El apoyo que recibe llega de manera puntual?
- ¿De qué forma se enteró del programa de Bolsa Familia?
- ¿Tiene alguna persona que la represente o que realice los trámites ante el gobierno?
- ¿Qué no le parece bien o no le gusta del programa?
- En las próximas elecciones, ¿usted quiere que continúe el actual partido o le gustaría que cambiara?
- ¿Qué considera que piensan las demás personas beneficiarios sobre el programa?
- ¿Considera que el programa vaya a continuar o que va a desaparecer?

Algunas de las similitudes que se obtuvieron referentes a los resultados obtenidos en México, fue que la mayoría de las personas que reciben el apoyo tienen en promedio un nivel educativo de bachillerato y se encuentran entre la edad de 24 y 33 años. Asimismo, los medios de comunicación por los cuales se enteran de los apoyos de gobierno son a través de los medios tradicionales como la radio o televisión, así como también por conocidos o familiares que ya se encuentran recibiendo esos apoyos.

Ellos consideran que el apoyo que reciben es bueno, pero no están de acuerdo que personas que no necesitan del apoyo del gobierno lo estén recibiendo. De igual forma, creen que el programa podrá desaparecer o que ellos lograrán salir de su situación de pobreza y ya no necesitar más de él.

CAPÍTULO 5.- ANALISIS COMPARATIVO

5.1 PROGRAMAS

Los programas de transferencia alimentaria tanto en México como en Brasil han tenido una larga historia; sin embargo, a pesar de que ambos buscan la disminución de los índices de pobreza, la ejecución de sus acciones ha sido distinta y en distintos tiempos.

Los programas de transferencia condicionada nacieron y se desarrollaron como una forma de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos tratando de que las condiciones fueran parecidas; sin embargo, en la actualidad, han pasado a ser políticas sociales de combate a la pobreza. Lo anterior se debe a que, como resultado de las reformas que ambos países implementaron en las décadas de 1980 y 1990, no se han podido modificar los índices de desigualdad y la persistencia de la pobreza (Evia, 2009).

Los programas de transferencia condicionada o programas sociales poseen varias características comunes: focalizan sus beneficios a población en extrema pobreza; están orientados al desarrollo del capital humano por medio de subsidios a la demanda de servicios de salud y educación; entregan apoyos en efectivo a familias; y poseen una serie de responsabilidades para acceder a los beneficios.

En términos operativos, ambos conservan ciertas similitudes: ambos dependen del ministerio o secretaría de desarrollo social; poseen una coordinación nacional que regula el padrón de beneficiarios, el pago de beneficios, el monitoreo del programa y las evaluaciones del mismo; integran en su operación diferentes agencias federales, estatales y municipales, y desarrollan para ello una serie de instancias de coordinación interinstitucional.

De igual forma, estos programas tienen riesgos comunes. Los más graves son el clientelismo político y la corrupción, por medio del cobro de cuotas por parte de autoridades para ingresar al programa, validar las corresponsabilidades o para la entrega de los recursos económicos.

Todo programa de transferencias condicionadas tanto en México como en Brasil tiene cuatro procesos centrales que deben ser analizados: entrar, permanecer, recibir apoyos y salir.

Hambre Cero, o actualmente, Bolsa Familia en Brasil, así como Cruzada Nacional Contra el Hambre, son programas parecidos en su ejecución aunque en términos reales, uno busca la disminución de la pobreza en general y, el otro busca principalmente la disminución de la pobreza alimentaria

Ni en Brasil ni en México, las organizaciones civiles han resultado sujetos de control social, aunque se han convertido en brazos ejecutores del gobierno que llegan a los lugares donde el gobierno aún no ha podido. Los actores organizados, con más posibilidades de defender y representar a los beneficiarios de estos programas, no aparecen como actores que estén presionando por aumentar los espacios de participación del programa.

5.1.1 PROGRAMAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA – BRASIL

El programa de Bolsa Familia de Brasil nació en 2003 como una forma de unificar y dar continuidad a los programas de transferencias directas de renta previamente existentes, dentro de la estrategia de *Fome Zero* (Hambre Cero), estrategia central del primer gobierno de Luis Ignacio Lula da Silva. Este programa integró diferentes programas de transferencia de renta implementados en el gobierno de Fernando Cardoso: *Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentação* y *Auxílio Gas* más el programa de *Cartão Alimentação* del programa de *Fome Zero*.

Estos programas de transferencia de renta en Brasil están presentes desde 1995 a nivel local, iniciaron en la ciudad de Campinas, perteneciente al estado de São Paulo y Brasilia, y a nivel nacional desde 1998 con el programa de *Renda Mínima* y *Bolsa Escola*. Según sus lineamientos oficiales, *Bolsa Familia* articula, hasta hoy en día, tres dimensiones para la superación del hambre y la pobreza: promueve el alivio inmediato de la pobreza por medio de transferencias directas en efectivo, el refuerzo al ejercicio de los derechos sociales básicos en las áreas de salud y educación a través del cumplimiento de las condicionalidades, para

romper así el círculo intergeneracional de la pobreza; y el desarrollo de las familias por medio de la coordinación con programas complementarios de generación de trabajo e ingresos, alfabetización para adultos y acceso a los sistemas de registro civil (Draibe, 2006).

En sus inicios, los programas de seguridad alimentaria fueron difíciles de ejecutar, ya que no se tenía conocimiento de cuántas familias y quiénes necesitaban de dicho apoyo; por ello, se creó el padrón nacional de beneficiarios, el cual integra a todos y cada uno de los beneficiarios de todos los programas y apoyos que brinda el gobierno brasileño. Éste ha sido uno de los éxitos que ha tenido, ya que en dicho *cadastro* aparece el nombre de la persona que es beneficiaria y el listado de programas en los cuales se encuentra registrado y es apoyado. Esto ayuda a la focalización de apoyos a la ciudadanía y al conocimiento y seguimiento de las personas que aún se encuentran con alguna carencia o si ya han salido de algún tipo de pobreza o, en el mejor de los casos, de su situación de pobreza en general.

Cabe señalar que Brasil, en sus inicios, primero se enfocó en disminuir la pobreza alimentaria, ya que su índice de población en desnutrición era muy grande; posteriormente, se enfocó en brindar apoyo para que los niños y las niñas acudieran a la escuela y brindar y mejor atención en salud y; finalmente, con el programa de Bolsa Familia, el objetivo es brindar una atención integral de servicios, ya que no únicamente otorgan un apoyo económico a las familias que demuestren que lo necesitan para tener por lo menos lo mínimo que necesitan para vivir, así como dar seguimiento a los hijos de dichas familias que continúen y terminen la escuela y otorgan servicio médico para lograr que se mejore la calidad en salud de la población.

5.1.2 CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE - MÉXICO

La Cruzada Nacional Contra el Hambre es una estrategia gubernamental iniciada en 2013 y que tiene como objetivo principal disminuir la pobreza alimentaria del país. Si bien la Cruzada Contra el Hambre inició en el sexenio de 2012 – 2018

como el principal programa de “apoyos sociales”, actualmente se ha quedado como una estrategia que integra a diversos programas, dentro de los cuales, el que realiza una asistencia integral similar a la de Bolsa Familia es PROSPERA, anteriormente llamado OPORTUNIDADES y PROGRESA.

El Programa de Oportunidades, que comenzó en 1997 con el nombre de Programa de Educación, Alimentación y Salud – PROGRESA -, pasó por tres gobiernos presidenciales y creció año con año en su presupuesto y cobertura. Su objetivo general era apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potencializar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida (OPORTUNIDADES, 2008).

Sus acciones combinaban identificación y focalización de beneficiarios, transferencia directa de recursos a las familias (en particular a las mujeres) y el mejor aprovechamiento de la oferta institucional en educación, alimentación y beneficiarios. Así se entregaban apoyos económicos para alimentación a las familias cuyas titulares asistan a pláticas mensuales de salud y a una consulta médica cada año y becas escolares a los niños y niñas que asistan a la escuela desde tercero de primaria hasta la secundaria. A los jóvenes que continuaran sus estudios en educación media superior o superior se les entregaba una cantidad de dinero en efectivo para que pudieran seguir estudiando o generaran un proyecto productivo, se canalizaba un apoyo para los adultos mayores que pertenezcan al programa.

El programa OPORTUNIDADES cambió a PROSPERA, el cual funciona de manera similar a OPORTUNIDADES otorgando apoyo económico a familias que se encuentren en el padrón de beneficiarios de Desarrollo Social (cabe destacar que en México, cada una de las secretarías tiene su padrón de beneficiarios, aún no existe el padrón único o nacional, ya que por diversos intereses no ha sido posible conformarlo y consideran que es muy difícil realizarlo); asimismo, el apoyo

que se les da a las familias es para que los hijos asistan a la escuela, se les da seguimiento sobre el tema educativo y se les brinda una atención de calidad en salud, donde los beneficiarios tienen que acudir puntualmente a sus citas y controles de salud.

En estos programas sociales, los beneficiarios tienen que cumplir con todos los requisitos que se les pide, ya que en caso de que no llegaran a enviar a sus hijos a la escuela y no asistan a sus controles de salud, el apoyo económico se les retira. La Cruzada Contra el Hambre, siendo una estrategia gubernamental, está compuesta de distintos programas, principalmente de aquellos encargados de disminuir la pobreza alimentaria, como: LICONSA, DICONSA, Comedores Comunitarios, entre otros.

5.2 PERCEPCIÓN CIUDADANA MÉXICO - BRASIL

Como se vio en capítulos anteriores, la opinión pública es sumamente importante para el desarrollo de programas sociales y para la toma de decisiones del gobierno. Por ello, la percepción de la ciudadanía y de los beneficiarios es fundamental.

Tanto en México como en Brasil, los programas de transferencia de renta han funcionado bajo la premisa de que la sociedad considera que son “buenos” o benéficos para la sociedad en general y que son aceptados abiertamente por todos; sin embargo, las percepciones de la ciudadanía no son así, o por lo menos dicha percepción no es la misma en las dos naciones latinoamericanas.

La opinión pública, dependiendo de cómo se brinde la información sobre los programas sociales o de transferencia de renta, es cómo piensa la sociedad. El manejo de información es sumamente importante, de ello depende si una acción o algún hecho es aceptado o rechazado. Ejemplo de ello, es la desigual percepción que tienen los ciudadanos de Brasil y México.

En este estudio, se debe señalar que se realizaron entrevistas y pláticas casuales con ciudadanos en Brasil, durante la estancia de investigación, y se les preguntaba si estaban de acuerdo o no con los programas sociales, o mejor

conocidos en Brasil como programas de *transferencia de renda*; los ciudadanos en Brasil mencionaban que estaban totalmente en desacuerdo con ellos (la mayoría de quienes estaban en desacuerdo eran los ciudadanos de clase económica media, en su mayoría), ya que precisamente al ser de transferencia de renta, lo que ellos otorgaban en impuestos al gobierno para la mejora de la calidad de vida de la población, se lo estaban dando a personas con escasos recursos pero que no aportaban nada a la sociedad, que estaban siendo mantenidas por el gobierno y ellos no veían una mejora real de la sociedad.

El manejo de la información en Brasil, hacia sus ciudadanos es más claro que en otros países, incluido México, ya que a ellos en todos los medios de comunicación se les dice que todo lo que hace el gobierno, a través de programa sociales, es por la transferencia de renta, donde el ciudadano entiende que lo que ellos aportan a través de sus impuestos, se les da otros para que tengan una vida mejor. En realidad, en parte es lo que pasa, la transferencia de renta es pasar o transferir el dinero de unos a otros, pero también es ocupado para otorgar otros servicios o subsidiar ciertas acciones que pueden ayudar a la sociedad en general, en específico en Brasil al tema educativo, donde los estudiantes tienen subsidiada la educación, la alimentación mientras estudian y son becados tanto en licenciatura, maestría y doctorado, así como en instancias de investigación que realizan en el extranjero.

Por otro lado, está el caso de México, donde en preguntas casuales a ciudadanos se les preguntó qué opinaban de los programas sociales y la totalidad de las personas contestó de manera afirmativa estar de acuerdo con ellos, ya que ayudan a las personas, pues siendo “apoyos sociales” tienen como objetivo que todos estén mejor.

Cabe señalar que el manejo de la información es sumamente importante para generar la percepción de la ciudadanía; si bien ambas acciones son iguales en ambos países, pues el dinero que se genera por la sociedad que paga impuestos es el utilizado para apoyar a los otros a través de los programas gubernamentales, las percepciones son diferentes. En Brasil se les dice que es

una transferencia de renta, en México se les dice que son apoyos sociales; eso es lo que hace la gran diferencia.

En México la mayoría de las personas saben que pagan impuestos, pero la gran mayoría no sabe de dónde obtiene recurso el gobierno para apoyar a todos aquellos beneficiarios de los distintos programas. En Brasil desde la escuela, se les enseña a los estudiantes qué es una transferencia de renta y para qué es ocupado el dinero que pagan de impuestos al gobierno.

Finalmente, el manejo de la información, así como la percepción de los programas sociales es sumamente importante para tomar decisiones de gobierno y saber qué tan fácil o difícil será ejecutar acciones; pues en México no hay alguna resistencia por ejecutar este tipo de programas, que desafortunadamente caen en el asistencialismo, y en Brasil sí existe una clara resistencia por parte de la ciudadanía, lo que dificulta en algunos casos la ejecución de los programas o la anulación de algunas acciones.

CAPÍTULO 6.- CONCLUSIONES

6.1 SOBRE LA COMPARACIÓN ENTRE PAÍSES

En esta parte de la investigación, se debe denotar que los programas sociales llevados a cabo en cada uno de los países, México y Brasil, se han diseñado e implementado de una forma muy similar y que las características de la población son muy similares; asimismo, que los objetivos de ambos países han sido la disminución de la pobreza alimentaria y la erradicación de la pobreza extrema.

La comparación entre países resultó muy enriquecedora, ya que se pudieron observar acciones que se deben mejorar y otras que se están realizando de una mejor forma; por ejemplo, en México, desde los inicios de los programas sociales estaban enfocados en la erradicación de la pobreza extrema, en Brasil únicamente querían disminuir la pobreza alimentaria; algo que se puede mejorar es que en México no son considerados los académicos o las élites educativas

para la generación de políticas públicas exitosas, en Brasil, las mejores políticas públicas implementadas han sido aquellas que tuvieron participación o fueron creadas por académicos, personas que han dedicado su vida para la mejora de la calidad de vida de la población, ejemplo de ello es Ana Fonseca, con quien se tuvo el privilegio de colaborar y entrevistar durante la estancia de investigación, ya que ella no sólo es la más estudiada en temas de seguridad alimentaria en Brasil, sino que fue la creadora de la política de Hambre Cero en ese país, así como la impulsora del padrón nacional de beneficiarios.

Es interesante ver cómo los países llevan a cabo sus programas, por ejemplo, uno de los primeros puntos que se deben especificar es que el actual gobierno mexicano tomó como referencia a *Fome Zero* para elaborar la estrategia de la Cruzada Nacional Contra el Hambre; sin embargo, para que el gobierno brasileño desarrollara el actual programa de transferencia de renta denominado *Bolsa Família*, tomó como referencia el programa Oportunidades, el cual anteriormente había sido implementado por el gobierno mexicano durante los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón.

PROGRAMAS SOCIALES CONTRA LA DISMINUCIÓN DE LA POBREZA Y/O POBREZA ALIMENTARIA			
MÉXICO	AÑO	BRASIL	AÑO
Programa Nacional de Solidaridad PRONASOL	1988 - 1994	Bolsa Escola	1995 - 2001
Oportunidades	1997 - 2014	Fome Zero	2003 - 2004
Cruzada Nacional Contra el Hambre	2013 - actualidad	Bolsa Família	2004 - actualidad

Tabla 28. Programas sociales contra la disminución de la pobreza y pobreza alimentaria. Elaboración propia con base en los documentos consultados.

Resulta curioso el ver cómo los gobiernos implementan las mismas estrategias de combate a la pobreza y a la pobreza alimentaria pero en distintos momentos y adecuándolos a las propias características de los países.

Las conclusiones que se pudieron obtener durante esta investigación, con base en la bibliografía, en los testimonios de los académicos y del contacto con los beneficiarios, es que un error que se comete durante la planeación, elaboración e implementación de las políticas públicas es el no tomar en cuenta la opinión y/o

percepción tanto de la ciudadanía como de los probables beneficiarios y, aún más grave, no se están considerando estrategias de comunicación idóneas no sólo para informar sobre el programa, sino también para denotar el gran trabajo que hay detrás de todas las acciones que se llevan a cabo.

Brasil, actualmente, es modelo internacional en la disminución de los índices de pobreza alimentaria y combate a la pobreza; sin embargo, gran parte de su población tiene una opinión distinta; y, a su vez, el gobierno mexicano está en el camino para disminuir sus niveles de pobreza alimentaria, pues en gobiernos anteriores inició la tarea de proveer de los servicios necesarios para mejorar la calidad de vida de la población; sin embargo, ambos países tienen el gran reto de mejorar sus estrategias de comunicación para obtener mejores resultados ante la opinión de la ciudadanía.

6.2 SOBRE LA OPINIÓN DE LA CNCH

En este último apartado del trabajo de investigación, primero se darán algunos puntos sobre la evaluación de la política pública o gubernamental de la Cruzada Contra el Hambre; posteriormente, se hará un análisis sobre la opinión pública con base en las teorías señaladas en capítulos anteriores acerca del programa y; finalmente, se realizará la evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre desde la visión de Opinión Pública.

Como se mencionó en el apartado de evaluación, existen distintas formas de cómo se debe evaluar o qué puntos se deben considerar para una evaluación. Con base en los resultados obtenidos de las encuestas y las entrevistas se llegaron a las siguientes conclusiones:

En el rediseño de procesos: Se debe considerar que la Cruzada Contra el Hambre es una estrategia de gobierno que engloba distintos programas para disminuir la pobreza alimentaria; en primer lugar, el objetivo debería cambiarse y mencionarse que el objetivo principal es disminuir los índices de pobreza extrema que hay en el país, ya que todos los elementos que se están ejecutando trabajan en ello y no únicamente en la disminución de la pobreza alimentaria. El gobierno

debería tener como meta que sí logrará hacer eso, y no únicamente limitar su capacidad ejecutora y justificar sus acciones únicamente diciendo que se logró disminuir la pobreza alimentaria; el gobierno, con toda su capacidad de ejecución debe indicar y cambiar en los documentos básicos del programa, así como en su página gubernamental que su meta será la disminución de los índices de pobreza en general.

Sobre la creación de sistemas de medición de la eficiencia: Se deben crear mecanismos no sólo para saber en números cómo se están reduciendo los índices de pobreza alimentaria, sino crear mecanismos para conocer la eficiencia de operación de dichos programas. Por ejemplo, los encuestados mencionaban que sí les agradaban los Comedores Comunitarios; sin embargo, consideraban que los lugares donde los atendían y la cantidad de comida que les daban no era la adecuada. Asimismo, considerar mecanismos para conocer todo aquello que no se puede medir pero que es fundamental para que un programa tenga éxito, como la labor que realizan cada uno de los que trabajan para que el programa sea posible, como aquello que realizan las organizaciones civiles, los grupos de ayuda, los voluntarios y los mismos funcionarios públicos que intervienen en el programa.

Sobre la introducción de tecnologías novedosas: Si bien para la implementación de programas sociales no son sumamente necesarias las tecnologías, sí se debe hacer hincapié en que es necesaria la creación de un padrón nacional de beneficiarios, ya que eso facilitaría la identificación de las personas que están recibiendo un apoyo gubernamental, así como ver qué carencias ya tienen cubiertas o cuáles son necesarias cubrir para lograr que realmente los índices de pobreza disminuyan de manera real y no solamente cubrir las carencias “necesarias” para simular que los indicadores están mejorando cuando en realidad la población no sólo no está saliendo de su situación de pobreza, sino que las demás carencias están empeorando.

Asimismo, se debe mencionar que es muy importante que se generen mecanismos de información y comunicación para que todos los beneficiarios conozcan todos los programas que existen y para que la población en general sepa en qué se están utilizando los recursos que ellos otorgan al Estado.

Como segundo punto de este apartado, se analizarán las teorías sobre opinión pública en la Cruzada Nacional Contra el Hambre. En primer lugar se puede decir que, con base en la definición de opinión pública de Niklas Luhmann donde menciona que la importancia de una opinión no es saber si es buena o mala, sino que dicha opinión o el tema que trata merezca ser discutido o negociado, la Cruzada Contra el Hambre es un tema sumamente importante para el desarrollo del país y lo dicho por los beneficiarios en la encuesta es fundamental para hacer una mejora en su ejecución.

Por otra parte, se debe mencionar que perfectamente el modelo de cascada creado por Karl Deutsch se refleja en la comunicación que se lleva a cabo en la estrategia gubernamental, ya que la información y la ejecución de los distintos programas se genera desde la élite económica, pasa por las decisiones de la élite gubernamental, posteriormente por los medios de comunicación, los líderes de opinión y, finalmente, a los ciudadanos.

Sobre la espiral del silencio, diseñada por Elisabeth Noelle-Neumann se pudo analizar que se recrea muy bien en la opinión de los beneficiarios y ciudadanos en México, ya que a pesar de que en la encuesta mencionaron, la mayoría, que son muy buenos y que están muy contentos con la ejecución de los mismos; los beneficiarios y la ciudadanía se dejan llevar por lo que les informan los medios de comunicación y por lo que creen que la “mayoría” piensa o por lo que saben que el gobierno quiere escuchar, con la finalidad de seguir obteniendo su beneficio o de que no se lo quiten. De igual forma, los ciudadanos no están interesados por conocer de qué se tratan los programas y si se ejecutan a cabalidad, únicamente se detienen en lo que los medios de comunicación, generalmente los tradicionales, les dicen.

Finalmente, con este trabajo de investigación se confirma la hipótesis nula, ya que dio como resultado que la opinión pública de los actores sociales participantes sobre la Cruzada Nacional Contra el Hambre es que los beneficiarios sí saldrán de la situación de pobreza alimentaria en la que se encuentran.

La propuesta sobre la evaluación de la política de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, a través de la opinión pública es que todo programa gubernamental debe considerar, como una parte primordial de su ejecución y evaluación a los estudios de opinión pública, ya que si bien únicamente se está interesado en los índices que califica el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), también para facilitar la ejecución y acompañamiento de las políticas implementadas, debe ser considerada la opinión de la ciudadanía y de los beneficiarios.

La opinión de la ciudadanía no sólo para saber si les parece bien o no una acción de gobierno, sino también para saber de qué forma necesitan ser informados y conocer todo aquello que se realiza, tener una mayor aprobación de lo que realiza el gobierno y, la opinión de los beneficiarios, porque precisamente no podría ser una política pública, y únicamente se quedaría en política gubernamental, cuando no se conoce si lo que se les está ofreciendo es lo que necesitan o la forma en cómo lo necesitan.

En este proyecto se consideró la opinión de todos los actores sociales participantes, si bien no se levantó una encuesta a la ciudadanía en general, sí se preguntó, de manera esporádica qué opinaban acerca de la Cruzada Contra el Hambre. La opinión de todos los actores sociales se encuentra en sintonía, acerca de que consideran que lo que se realiza sí apoya a las personas que necesitan salir de su situación de pobreza alimentaria; sin embargo, entre ellos no conocen la opinión de los otros actores y esto dificulta saber qué acciones se deben mejorar o cambiar para que los beneficiarios y los propios ejecutores obtengan mejores beneficios o resultados.

En conclusión, el conocimiento de la opinión pública de todos los actores sociales participantes dentro de un programa de gobierno es prioritario para poder establecer políticas con mayor impacto y en las cuales sus resultados no sólo se vean reflejados en números, sino también en la percepción de la propia ciudadanía y en el desarrollo de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- ADN Político. (21 de Enero de 2014). *CNN México*. Obtenido de <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2014/01/21/las-claves-de-la-cruzada-contra-el-hambre-a-un-ano-de-vida>
- Aguilar Villanueva, L. (2009). *Marco para el análisis de políticas públicas*. México, D.F.: Porrúa.
- Arellano Gault, D., & Blanco, F. (2013). *Políticas públicas y democracia*. México, D.F.: Instituto Federal Electoral.
- Bañón, R., & Carrillo, E. (1997). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- Brújula Ciudadana. (Mayo de 2013). *Cruzada Contra el Hambre, Edición Especial*. Obtenido de Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo: file:///C:/Users/Itzel/Downloads/Cruzada_Nacional_contra_el_Hambre-libre.pdf
- Busso, G. (2012). *Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social*. Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Cámara de Diputados. (Noviembre de 2013). *Cámara de Diputados, Congreso de la Unión*. Obtenido de Dirección de Servicios de Investigación y Análisis: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-84-13.pdf>
- Cámara de Diputados. (07 de julio de 2014). *Cámara de Diputados, Congreso de la Unión*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- Cardoso Brum, M. I. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos*. México: Porrúa.
- CNCH. (28 de Julio de 2014). *Cruzada Nacional Contra el Hambre*. Obtenido de <http://sinhambre.gob.mx/>
- CONEVAL. (2011). *Informe de pobreza multidimensional en México*. México, D.F.: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (02 de Febrero de 2014). *Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Obtenido de

<http://www.coneval.gob.mx/medicion/paginas/medici%C3%B3n/pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>

CONEVAL. (2015). *Medición de la pobreza*. Obtenido de <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx>

Cruz, J. L. (2013). *La Cruzada Nacional Contra el Hambre*. México: Friedrich Ebert Stiftung México.

Cruz, J. L. (2013). *La Cruzada Nacional contra el Hambre*. México: Friedrich Ebert Stiftung.

D'Adamo, O. (2007). *Medios de comunicación y opinión pública*. Madrid: McGrawHill.

Deutsch, K. (1968). *The Analysis of International Relations*. New York: Prentice Hall.

Diario Oficial de la Federación. (16 de Junio de 2010). Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. México.

Draibe, S. (2006). *Transferencias con corresponsabilidad . Una mirada latinoamericana*. México: Sedesol/FLACSO.

Evia, F. (2009). Mecanismos de participación ciudadana y control social en los programas de transferencia condicionada de renta en México y Brasil, un análisis comparado. *Nómadas, Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*.

Franco Corzo, J. (2013). *Diseño de políticas públicas*. Puebla, México: IEXE.

Herrera, O. A. (2013). *México Evalúa*. México: México Evalúa. Obtenido de Cruzada Nacional Contra el Hambre: dudas y preocupaciones.

Howlett, M. (2013). *Política Pública. Seus ciclos e subsistemas*. Elsevier.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Abril de 2015). Obtenido de <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

Moreno, A. (1997). El uso político de las encuestas de opinion pública. En *Encuestas y democracia: opinión pública y cultura política en México*. México: Siglo Veintiuno.

Muller, P. (2000). *Las políticas públicas*. Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.

Noelle-Neumann, E. (2010). *La espiral del silencio*. España: Paidós.

- ONU. (2010). La declaración del milenio. En O. d. Unidas, *Objetivos de desarrollo del milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Organización de las Naciones Unidas.
- OPORTUNIDADES. (2008). *Programa Institucional Oportunidades*.
- Osuna, J. L., & Márquez, C. (s.f.). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Obtenido de Instituto de Desarrollo Regional: <http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/manualeval.pdf>
- Parada, E. L. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Parsons, W. (2005). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO México.
- Ramos, J. M., Sosa, J., & Acosta, F. (2011). *La evaluación de políticas públicas en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- SEDESOL. (2012). *Diagnóstico integral de los programas alimenticios de la SEDESOL*. México, D.F.: Secretaría de Desarrollo Social.
- SEDESOL. (2015). *Lineamientos específicos del programa de Comedores Comunitarios, en el marco de la Cruzada Contra el Hambre*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Takagi, M. (2006). *A implantação da política da segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Campinas, São Paulo, Brasil: Universidade Estadual de Campinas.
- UNICEF. (2009). *Global Study on Child Poverty And Disparities*. Obtenido de http://www.unicef.org/spanish/socialpolicy/index_45357.html

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Municipios de la CNCH en Puebla. Elaborada con información de CONEVAL.....	15
Tabla 2. Datos del municipio de Puebla.	15
Tabla 3. Programas sexenales contra el hambre. (Brújula Ciudadana, 2013).....	21
Tabla 4. Pobreza multidimensional en México. CONEVAL, Informe de Pobreza Multidimensional en México, 2008.	39

Tabla 5. Estados con mayor porcentaje de pobreza multidimensional en México. Elaboración propia con datos del Informe de pobreza multidimensional en México, 2008.	40
Tabla 6. Ventajas e inconvenientes sobre la encuesta y la entrevista.	65
Tabla 7. Edad de los encuestados.	67
Tabla 8. Nivel educativo de los encuestados.	69
Tabla 9. Sexo de los encuestados.	70
Tabla 10. Estado civil de los encuestados.	71
Tabla 11. Ocupación de los encuestados.	73
Tabla 12. Nivel de ingreso económico del encuestado.	75
Tabla 13. Si el encuestado recibe algún apoyo gubernamental.	76
Tabla 14. Tipo de apoyo gubernamental que recibe el encuestado.	77
Tabla 15. Si el encuestado conoce o no la CNCH.	78
Tabla 16. Medio de comunicación por el cual el encuestado se enteró de la CNCH.	79
Tabla 17. De qué forma se enteró el encuestado de los Comedores Comunitarios.	80
Tabla 18. La opinión de los encuestados sobre los Comedores Comunitarios.	81
Tabla 19. Qué le gusta al encuestado del programa de Comedores Comunitarios.	82
Tabla 20. Qué no le gusta al encuestado del programa de Comedores Comunitarios.	84
Tabla 21. La opinión general sobre los Comedores Comunitarios.	85
Tabla 22. Continuidad del programa de Comedores Comunitarios.	86
Tabla 23. Opinión de la pobreza.	87
Tabla 24. Nivel educativo y opinión de la pobreza.	89
Tabla 25. Sexo de los encuestados y opinión de la pobreza.	90
Tabla 26. Nivel de ingreso económico y opinión de la pobreza.	92
Tabla 27. Cantidad de apoyo que recibe del gobierno y opinión de la pobreza.	93
Tabla 28. Programas sociales contra la disminución de la pobreza y pobreza alimentaria. Elaboración propia con base en los documentos consultados.	109

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolución de la pobreza. Fuente: CONEVAL, con base en estimaciones en las ENIGH de 1992 a 2010.	11
Gráfico 2. Evolución de la pobreza alimentaria. (Brújula Ciudadana, 2013).	22
Gráfico 3. Pobreza y crecimiento económico en Brasil. México Evalúa, 2013.	30
Gráfico 4. Evolución del gasto público en la superación de la pobreza. Brújula Ciudadana.	35
Gráfico 5. Porcentaje de la población en pobreza alimentaria 1992-2010. Fuente: Diagnóstico integral de los programas alimentarios de la SEDESOL. (SEDESOL, 2012)	41
Gráfico 6. Edad de los encuestados.	68
Gráfico 7. Nivel educativo de los encuestados.	69
Gráfico 8. Sexo de los encuestados.	70
Gráfico 9. Estado civil de los encuestados.	72
Gráfico 10. Ocupación de los encuestados.	74

Gráfico 11. Nivel de ingreso económico del encuestado.....	75
Gráfico 12. Si el encuestado recibe algún apoyo gubernamental.	76
Gráfico 13. Tipo de apoyo gubernamental que recibe el encuestado.....	77
Gráfico 14. Si el encuestado conoce o no la CNCH.	78
Gráfico 15. Medio de comunicación por el cual el encuestado se enteró de la CNCH.....	79
Gráfico 16. De qué forma se enteró el encuestado de los Comedores Comunitarios.....	81
Gráfico 17. La opinión de los encuestados sobre los Comedores Comunitarios.	82
Gráfico 18. Qué le gusta al encuestado del programa de Comedores Comunitarios.....	83
Gráfico 19. Qué no le gusta al encuestado del programa de Comedores Comunitarios.....	84
Gráfico 20. La opinión general sobre los Comedores Comunitarios.....	85
Gráfico 21. Continuidad del programa de Comedores comunitarios.	86
Gráfico 22. Opinión de la pobreza.....	88
Gráfico 23. Nivel educativo y opinión de la pobreza.	89
Gráfico 24. Sexo de los encuestados y opinión de la pobreza.	91
Gráfico 25. Nivel de ingreso económico y opinión de la pobreza.....	92
Gráfico 26. Cantidad de apoyo que recibe del gobierno y opinión de la pobreza.....	94
Gráfico 27. Relación entre nivel de ingreso y colonia donde vive el encuestado.....	95
Gráfico 28. Relación entre la opinión de los encuestados sobre la pobreza y colonia donde vive el encuestado.	95
Gráfico 29. Relación entre el servicio de agua y colonia donde vive el encuestado.	96
Gráfico 30. Relación entre el servicio de luz y colonia donde vive el encuestado.....	97
Gráfico 31. Relación entre el servicio de teléfono y colonia donde vive el encuestado.	97
Gráfico 32. Relación entre el servicio de gas y colonia donde vive el encuestado.	97

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 1. Acciones sobre seguridad alimentaria.....	27
Diagrama 2. Políticas estructurales. Congreso de la Unión, p. 21	28
Diagrama 3. Población objetivo de la CNCH. (Cruz, La Cruzada Nacional contra el Hambre, 2013) 36	
Diagrama 4. Factores que causan el hambre en distintas dimensiones.	38
Diagrama 5. Modelo de Cascasa, Karl Deutsch. Fuente: Creación propia con base en el Modelo de Cascada de Karl Deutsch	47
Diagrama 6. Ciclo de políticas públicas.	54