



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**La lucha contra la pobreza en México a
partir de los Objetivos de Desarrollo
del Milenio (ODM): caso de estudio *Sin
Hambre 2013-2015***

**Tesis presentada como requisito para
obtener el título de
Licenciada en Relaciones Internacionales**

**PRESENTA
MAURA BARRERA GALINDO**

**DIRECTOR DE TESIS
DR. FABIÁN ALEJANDRO GERÓNIMO
CASTILLO**

**PUEBLA, PUEBLA 29 DE NOVIEMBRE DE
2018**

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi asesor el Dr. Fabián Alejandro Gerónimo Castillo, por la paciencia y el tiempo brindado para que este trabajo sea culminado de manera exitosa, Así mismo agradezco a la Dra. Myrna Añues Rodríguez por la orientación y las recomendaciones realizadas para que éste trabajo sea aún mejor.

Autores Recomendados

Antes de empezar con el contenido de la investigación es importante resaltar algunos autores que se tomaron en consideración mayormente para nuestra investigación por su ideología y su análisis de la pobreza, y también porque sus escritos pueden ser de mucha utilidad para futuras investigaciones.

El primer autor del cual es de Amartya Sen, Premio Nobel de Economía en 1998, sus publicaciones con respecto a la pobreza han cambiado la forma tradicional de los economistas ortodoxos y de los organismos internacionales, debido a que sus análisis no solo se limita al estudio de la persistencia de la pobreza por la falta de ingresos o por la falta de servicios básicos sino que considera que estos indicadores que la mayoría de los investigadores utilizan no deben ser dados como fines sino como medios.

Si lo que se busca en la investigación es lograr explicar la persistencia de la pobreza separada de los métodos tradicionales, Sen puede ser de mucha ayuda debido a su análisis desde un enfoque económico y filosófico.

Por otro lado Julio Boltvinik, al igual que Sen, plantea una visión de la pobreza no solo desde los métodos más dominantes del mundo, sino que desarrolla su propio método de medición llamado “Método de Medición Integrada de la Pobreza”, que es una forma distinta de conocer la pobreza, este autor es recomendable para citarlo, cuando se trata de estudiar la pobreza en México desde la perspectiva de la realidad de los mexicanos.

Contenido

Introducción	5
Capítulo I. La situación de la pobreza en México desde 1990 hasta 2012	9
1.1 Las definiciones de pobreza	10
1.2 Caracterización de la pobreza en América Latina y el Caribe.....	12
1.3 La evolución de la pobreza en México a partir de 1990-2012.....	15
Capítulo II. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el papel de México en la reducción de la pobreza	22
2.1 El papel de las organizaciones internacionales para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe (Banco Mundial, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Fondo Monetario Internacional).....	23
2.2 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio con respecto a la pobreza 2000-2015.....	30
2.3 Las políticas sociales en México para contrarrestar la pobreza, 1990-2012	34
Capítulo III. Las políticas sociales para combatir la pobreza en México de 2013 a 2015: el caso Sin Hambre	39
3.1 La descripción de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (Sin Hambre)	40
3.2 Los actores participantes en la Cruzada.....	48
3.3 Los resultados de 2013-2015	50
Consideraciones finales	58

Introducción

La pobreza es un fenómeno multidimensional caracterizado, no solo por la falta de ingresos sino también por la falta de servicios básicos como los referidos a la educación, salud, alimentación, etc., que impacta de manera negativa en el desarrollo de las personas que la padecen.

En México, el tema de la pobreza ha sido desde muchos años un problema para todos los gobernantes y para reducirla han hecho grandes esfuerzos, como el hecho de otorgar asistencia o subsidios a una parte de la población o subvencionando algún producto de la canasta básica, otorgando becas a ciertos sectores, como a los niños y jóvenes para que la pobreza no les sea un impedimento y que puedan continuar con sus estudios entre otros aspectos, y que hasta el momento siguen en busca de una mejor estrategia que reduzca la pobreza a un gran porcentaje de la población que carece de lo más indispensable.

Según datos del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL, 2014: 57), en el 2012 habían alrededor de 53.3 millones de personas se hallaban en situación de pobreza a pesar de los importantes avances que ha experimentado el país en los últimos años, es decir el 45.5 por ciento de la población carece de servicios básicos que no cuentan con un ingreso mínimo para satisfacer sus necesidades, la pobreza se ha generalizado y multidimensionado afectando no solo a las zonas rurales en donde se ha concentrado más sino que también en las zonas urbanas sea visto presente.

Sin embargo, no sólo en México existe el problema de la pobreza, este fenómeno está presente en cualquier parte del mundo, principalmente en aquellos países en vías de desarrollo, que también como México presentan la misma situación y que, aunque han hecho grandes acciones encaminadas a la reducción de la pobreza, estos esfuerzos van a pasos muy lentos y la población no puede esperar. Es por ello que la comunidad internacional decidió poner atención en este tema, empezando a ver qué es lo que se podía hacer al respecto y finalmente se concluyó

que era necesario unir fuerzas para combatir juntos la pobreza y así reducirla lo más que se pueda.

En efecto, en el año 2000 a través de Naciones Unidas se aprobó el proyecto del milenio, presentándose como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en la que la comunidad internacional se comprometía a contribuir para que estas ideas de reducir la pobreza se materializaran, en donde no sólo los organismos internacionales iban a ser los actores sino que se incluían en el plan a los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, la meta era disminuir la pobreza en un gran porcentaje; para que se llevara a cabo, los gobiernos de los diferentes países debían buscar estrategias para combatirla, como plazo se tenía hasta el 2015, tiempo suficiente para medir el crecimiento de cada país.

Impulsado por las iniciativas de la comunidad internacional llevadas a cabo en el 2000 en la Cumbre del Milenio, en México se implementaron estrategias de políticas sociales a través de programas enfocados en la reducción de la pobreza, incluyendo la participación de diversos actores como la sociedad civil, iniciativa privada, instituciones educativas y la participación misma de la sociedad, entre otros.

En el 2012, el gobierno federal se comprometió en el cumplimiento de los derechos de los mexicanos para garantizar un bienestar; para ello se implementó una nueva política social que tenía como finalidad hacer efectivos los derechos sociales de todos los mexicanos, denominada Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE), una estrategia de inclusión y bienestar social que tenía como objetivo disminuir los índices de pobreza extrema alimentaria en el país.

De acuerdo con las evaluaciones realizadas hasta el momento, la Estrategia Sin Hambre fue una política social que a pesar de invertir esfuerzos y recursos económicos no logró cumplir al menos su objetivo principal e incumpliendo de igual manera a los ODM.

Es por ello, que el objetivo general de este trabajo es analizar los elementos que caracterizan la lucha contra la pobreza alimentaria en México a partir de la Cruzada Nacional contra el Hambre en el marco de los ODM durante el período 2013-2015.

En primer lugar, se busca explicar la evolución de las características de la pobreza a partir de 1990 en México. En segundo lugar, identificar la forma en que México enfocó los ODM referidos a la lucha contra la pobreza alimentaria; y finalmente, explicar los elementos que caracterizan la lucha contra la pobreza alimentaria a partir de la operación del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (Sin Hambre), en el periodo 2013-2015.

Es a partir de esta situación que surge la interrogante ¿Cuáles son los elementos que caracterizan la lucha contra la pobreza alimentaria en México, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el caso concreto de la Cruzada Nacional contra el Hambre de 2013 a 2015? para saber por qué no se logró concretar el objetivo de disminuir la pobreza extrema alimentaria del país.

Y para responder a esta interrogante, la hipótesis de este trabajo sostiene que la estrategia de política social denominada Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SinHambre) establecida en el periodo 2013-2015 ha sido ineficiente para la consecución del objetivo planteado de la disminución de los índices de pobreza del país por no significar una estrategia planteada y estructurada a partir de las realidades del país, sino más bien a partir de condiciones externas derivadas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Así mismo, para el logro de los objetivos expuestos, el presente trabajo consta de 3 capítulos, en el primer capítulo se explicará la evolución de las características de la pobreza a partir de 1990 en México, iniciando para ello con algunas de las principales definiciones de la pobreza, las características de la pobreza en América Latina y la evolución de la pobreza en México.

En el capítulo II se identificará la forma de como México enfocó los ODM referidos a la lucha contra la pobreza alimentaria, apelando al hecho de que México teniendo una política interna no bien acentuada, es débil ante la política internacional, sucumbiendo ante la influencia de los organismos internacionales de los cuales es miembro activo.

De igual manera, se retomará la participación de estos actores internacionales con respecto al tema de la pobreza y en el caso de México las acciones llevadas a cabo para la reducción de este mal, en la población.

Por último, en el capítulo III se explicarán los elementos que caracterizaron la lucha contra la pobreza alimentaria a partir de la operación de la estrategia de política social denominada Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre (Sin Hambre), durante el periodo 2013-2015, así como la conformación, la operación y los resultados durante ese periodo.

Debido a que la pobreza es un concepto multifacético y que en principio hay diferentes enfoques para explicarla, para esta investigación se consideró pertinente retomar el enfoque que Sen utiliza al considerar la pobreza como privación de capacidades, apegándose al hecho de que a falta de medios necesarios, la población en pobreza continúa en el círculo vicioso de la pobreza y con el apoyo del método descriptivo-analítico se demostrará por medio de gráficas, cuadros e imágenes el crecimiento constante de la pobreza en el país.

Capítulo I. La situación de la pobreza en México desde 1990 hasta 2012

En los albores del nuevo milenio, el cambio a un nuevo modelo económico fue determinante para nuestro país, porque por un lado se buscaba una mayor comercialización con el exterior, debido a que la protección de la economía no estaba resultando tan fructífera para la población, pero por el otro se buscaba encontrar la solución de los problemas sociales que enfrentaba México, como el desempleo, el analfabetismo, la falta de servicios de salud; todo estas carencias estaban ocasionando un aumento de la pobreza en el país.

Con la adopción de nuevas políticas se esperaba un cambio del nivel de vida de la población considerando que con la apertura comercial habría un crecimiento económico inmediato que ayudaría a resarcir los problemas sociales.

Sin embargo, a lo largo de los años esas expectativas pronto fueron desapareciendo al no conseguir al menos la reducción de la pobreza del país y que al contrario cada vez más acaparaba a un número mayor de la población, impidiendo el aprovechamiento de los beneficios del comercio internacional.

Cabe mencionar, que esta situación no solo México la estaba experimentando, sino que países de América Latina y del Caribe que al igual que nuestro país adoptaron las políticas de ajuste estructural con la finalidad de garantizar un mejor bienestar a la población, también estaban sintiendo los estragos de la competencia desigual entre países más desarrollados obteniendo como resultado más carencias y pocos medios para controlarla, punto que se abordará más adelante, no sin antes revisar algunas definiciones de pobreza para poder entender un poco más del tema.

1.1 Las definiciones de pobreza

En la actualidad, existen diferentes enfoques acerca de la pobreza, todos ellos tratan de explicar el origen que causa este mal a nivel mundial, y aunque las definiciones distan de unas a otras, todas son referidas al mismo término que es la pobreza, la adopción de las mismas depende del estudio que se desee realizar, éstas sólo son algunas de las definiciones que se le ha otorgado, por ejemplo:

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997:2), sostiene que la pobreza no es solo la falta de ingresos, sino que la pobreza se refleja “también en la mala salud, educación, la privación de conocimientos y comunicaciones, la incapacidad para ejercer derechos humanos y políticos, y la falta de dignidad, confianza y respeto por sí mismo”.

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2001:9), establece que “la pobreza es la carencia de bienes y servicios materiales, así como los ingresos suficientes para vivir en sociedad” considerando que las necesidades como el entretenimiento no son tan básicas, pero si los recursos no son suficientes para costearlos entonces las personas se encuentran en pobreza.

Otra definición es la que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2018:1) propone, considerando que “una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y, acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias”.

Por último, Amartya Sen (2000:114) sostiene que la pobreza debe “concebirse como la privación de capacidades básicas, y no meramente como la falta de ingresos”, entendiendo como capacidad la libertad para lograr diferentes estilos de vida, “rechaza el acceso a bienes y servicios como el criterio para definir el nivel de vida

puesto que las tasas de transformación de bienes y servicios a realizaciones varían de persona en persona”, Boltvinik (1995:4).

Sen utiliza el término capacidades para definir la pobreza, concluyendo que la pobreza se debe a la falta de capacidades de las personas, es decir, son aquellas personas que no logran elegir la vida que quieren vivir en un determinado espacio (territorio).

En este sentido, no se descarta la importancia de los ingresos argumentando que el aumento o disminución del mismo afecta radicalmente a las personas; sin embargo, la pobreza no se detiene en la carencia de ingresos sino por la falta de capacidades de la población (por ejemplo en la disponibilidad de servicios básicos de calidad), condición en la que varios gobiernos de distintos países en vías de desarrollo no pueden garantizar a su pueblo y esto genera desde luego incapacidad para lograr llevar una mejor vida.

Es claro que la población debe trabajar para obtener una mejor calidad de vida, pero, por otra parte, el Estado debe garantizar los bienes y servicios públicos de calidad (así como su disponibilidad), la seguridad alimentaria, educación de calidad, vivienda y servicios de salud, mismos que son básicos para llevar una vida libre de sobresaltos y que abone a la superación de la precariedad.

La poca atención de este flagelo social en cuanto a la inversión de una investigación exhaustiva de las causas que limitan las capacidades de las personas, así como la generación de un modelo de medición interna, ocasiona la agudización aún mayor de la pobreza, y por ende la esperanza de que en algún momento pueda ser superada.

En las últimas décadas, la pobreza tomó un papel central en las agendas de los gobiernos de Latinoamérica y del Caribe, no por los logros que se han obtenido, sino precisamente por las señales de aumento en la población por causas diversas, como la falta de servicios básicos, desempleo, bajos salarios etc. situación que se detalla más adelante.

1.2 Caracterización de la pobreza en América Latina y el Caribe

Para el PNUD el aumento del Producto Interno Bruto (PIB) en cada país es necesario para que los gobiernos puedan al menos cumplir los servicios básicos para llevar una vida plena, así que bajo el enfoque del desarrollo humano éste organismo ha evaluado el Índice de Desarrollo Humano bajo tres criterios: “la longevidad, como expresión de una atención adecuada de la salud y la nutrición, el conocimiento como consecuencia de una adecuada educación primaria, secundaria y terciaria, el PIB per cápita, pero incluyendo en el análisis la distribución de éste entre la población” PNUD (1990:17).

Es decir, el Índice de Desarrollo Humano mide los logros de un país bajo tres indicadores claves: la educación de calidad, la salud y el ingreso, si un país es capaz de garantizar estos medios, la calidad de vida de las personas tendría un efecto positivo y no solo para la generación actual, sino que también estaría formando una vida mejor para las futuras generaciones.

Sin embargo, es difícil conseguir que estos tres indicadores se materialicen al mismo tiempo, ya que el aumento (por ejemplo) del ingreso de un país no significa que también lo haya en la cuestión del desarrollo de las capacidades de las personas, debido a que el ingreso no siempre es distribuido equitativamente entre la población.

En definitiva, lo ideal de cada país es tener una población sana y educada, y esto se logra solo por medio de las oportunidades que las personas puedan adquirir para aumentar sus capacidades, pero lamentablemente no todos los gobiernos están dispuestos a comprometerse a sacar a su población de la pobreza.

Para ello, con la finalidad de cerciorarse de que los países están trabajando en pro del bienestar de las personas, el PNUD se encargó de publicar anualmente los avances que cada país presentaba, con el objetivo de mostrar que, aunque haya desigualdades de oportunidades entre países, no debía ser un impedimento para

garantiza una vida mejor a las naciones, tal como se muestra en el Cuadro 1.1 del Índice de Desarrollo Humano de algunos países latinoamericanos y caribeños. ¹

Cuadro 1.1 Clasificación del IDH en América Latina y el Caribe (1990-2015)

PAÍS	1990	1995	2000	2005	2010	2015	Ranking IDH(2017)
Argentina	0.704	0.731	0.771	0.782	0.813	0.822	47
Bolivia	0.536	0.571	0.608	0.624	0.649	0.681	118
Brasil	0.611	0.648	0.684	0.7	0.727	0.757	79
Chile	0.701	0.727	0.759	0.788	0.808	0.84	44
Colombia	0.592	0.625	0.653	0.683	0.719	0.742	90
Costa Rica	0.656	0.687	0.711	0.728	0.754	0.788	63
Cuba	0.676	0.654	0.686	0.731	0.779	0.772	73
Dominicana	0.598	0.629	0.657	0.675	0.703	0.729	94
Ecuador	0.643	0.662	0.67	0.693	0.715	0.743	86
El Salvador	0.529	0.577	0.615	0.651	0.671	0.674	121
Guatemala	0.478	0.507	0.546	0.571	0.611	0.645	127
Honduras	0.506	0.529	0.554	0.58	0.596	0.609	133
México	0.65	0.669	0.702	0.728	0.743	0.767	74
Nicaragua	0.489	0.524	0.57	0.596	0.621	0.652	124
Panamá	0.66	0.688	0.719	0.739	0.758	0.781	66
Paraguay	0.58	0.606	0.624	0.649	0.675	0.702	110
Perú	0.611	0.643	0.678	0.698	0.717	0.745	89
Uruguay	0.692	0.711	0.742	0.756	0.773	0.8	55
Venezuela	0.634	0.658	0.672	0.714	0.759	0.775	78

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD (1990-2017).

El Cuadro 1.1, muestra los logros de cada país a partir de 1990, para el PNUD era necesario hacer los informes de avances, porque no es solo tener el conocimiento del progreso o retroceso, sino en que los números arrojen resultados desfavorables, recomendar a todo aquel que incida en este punto a invertir más en su población y en implementar políticas sociales para que el bienestar social se vea reflejado en cada uno de los vértices evaluados, como la educación y la salud principalmente.

En efecto, de acuerdo al lugar que ocupan los países con respecto a su Índice de Desarrollo Humano a nivel mundial, de los 189 países evaluados por el PNUD,

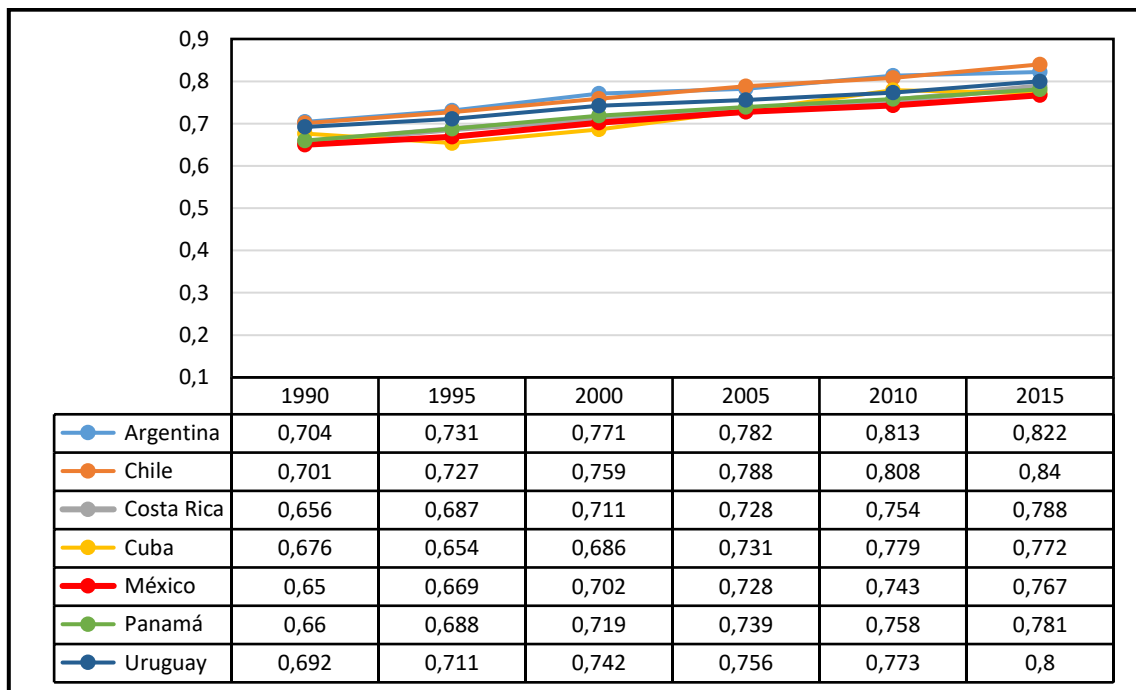
¹ En este cuadro solo se tomó en consideración los avances de cada 5 años con la finalidad de que fuera más notorio el cambio.

México se encuentra en el lugar 74 con forme al ranking del 2017, así mismo logramos observar que México se posiciona por debajo de países como Costa Rica, Panamá, Chile, Argentina, Uruguay y Cuba con un rango más favorable.

México además de encontrarse en una posición nada deseable, es uno de los principales países que no cumple en definitiva en la inversión de su nación, poniendo de relieve la incapacidad de garantizar una vida mejor a la población, así como de las futuras generaciones.

Por otro lado, es lícito mencionar que aunque algunos países estén en mejor posición que México no quiere decir necesariamente que tengan ventajas sorprendentes en cuanto al crecimiento del desarrollo humano, dado que el aumento que han tenido son ínfimos y casi insignificantes, tal como se muestra en la Gráfica

Gráfica 1.1 Países mejor posicionados de América Latina y el Caribe en el IDH (1990-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD (1990-2017).

En América Latina, los únicos países que presentaron en el 2015 un desarrollo alto, fueron Argentina y Chile, y no solo para ese año, sino que desde 1990 han mantenido esa posición; sin embargo, pese a los avances de estos países en el Índice de Desarrollo Humano, ningún país de América Latina y del Caribe figura en los primeros lugares a nivel mundial, tal como se observa en el ranking del 2017.

Con estos resultados, ni México en particular, ni la región de América Latina en su conjunto han tenido resultados significativos en el desarrollo humano, permaneciendo en las mismas o peores condiciones que años anteriores a los 90, años en los que la mayoría adoptó el modelo económico neoliberal con el único objetivo de incrementar las libertades de la población para elegir la vida que deseen.

Los cambios en cada nación son visibles, tanto en el contexto de la calidad de vida de la población, como los expuestos en las estadísticas de los Estados, dejando ver que las estrategias económicas emitidas son insuficientes para lograr un nivel de vida decente.

Tal es el caso de México que, aunque muestre incrementos en el Producto Interno Bruto (PIB), avances en los servicios básicos por medio de la implementación de programas sociales, estos esfuerzos ya no son suficientes para frenar la pobreza o más aun disminuirla.

1.3 La evolución de la pobreza en México a partir de 1990-2012

Con la inserción al nuevo modelo neoliberal en la década de los 80, México buscaba una mejoría para la población, dado que los efectos de la decadencia del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), los beneficios de la población disminuyeron, así que para resarcir este inconveniente, México sin muchas alternativas decidió optar por las políticas económicas neoliberales debido a la crisis de la deuda externa que enfrentaba, a una crisis de legitimidad política y

a una crisis de recaudación fiscal donde se gastaba más de lo que se recaudaba mediante los impuestos.

Sin embargo, tiempo después los efectos no fueron los esperados, dado que lejos de un abatimiento de la pobreza, ésta se volvió más aguda, además de que las crisis siguieron siendo parte de las limitaciones del Estado, imposibilitando la capacidad de las personas de elegir una mejor vida.

Para el caso de la pobreza rural a partir de 1990, cesó un poco al ritmo de años anteriores gracias al papel central que le dieron los organismos internacionales y a la implementación de programas sociales, a su vez la dirección de los programas en las zonas rurales de alguna forma sirvió para contener el aumento precipitado de un número mayor de pobres en el país.

No obstante, para el caso de la población urbana las atenciones no fueron las mismas, dejando que los efectos de la liberación comercial solucionarán las necesidades de aquellos que se encontraban en las principales ciudades, al no haber estrategias eficientes para asegurar y garantizar el aprovechamiento de los beneficios del crecimiento económico, este sector de la población empezó a caer en las redes de la pobreza, y cada año un número significativo se sumaba a la pobreza por falta de servicios básicos e ingresos insuficientes para cubrir otras necesidades, Cuadro 1.2.

Cuadro 1.2 Porcentaje de personas en pobreza por la dimensión de ingresos
1992-2012 (Rural y Urbana)

DIMENSIÓN	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Alimentaria Urbana	13.0	10.7	27.0	21.4	12.5	11.3	11.0	7.6	10.7	12.5	12.9
Alimentaria Rural	34.0	37.0	53.5	51.7	42.4	34.0	28.0	24.4	31.8	29.2	30.9
Capacidades Urbana	20.1	18.3	36.8	30.6	20.2	17.2	17.8	13.8	17.4	19.9	20.7
Capacidades Rural	44.1	47.5	62.6	59.0	49.9	42.6	36.2	32.6	39.1	37.8	40.2
Patrimonio Urbana	44.3	41.2	61.5	55.9	43.7	41.1	41.1	35.8	40.0	45.3	45.5
Patrimonio Rural	66.5	69.3	80.7	75.9	69.2	64.3	57.4	54.6	60.9	60.7	63.6

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL (1990-2012).

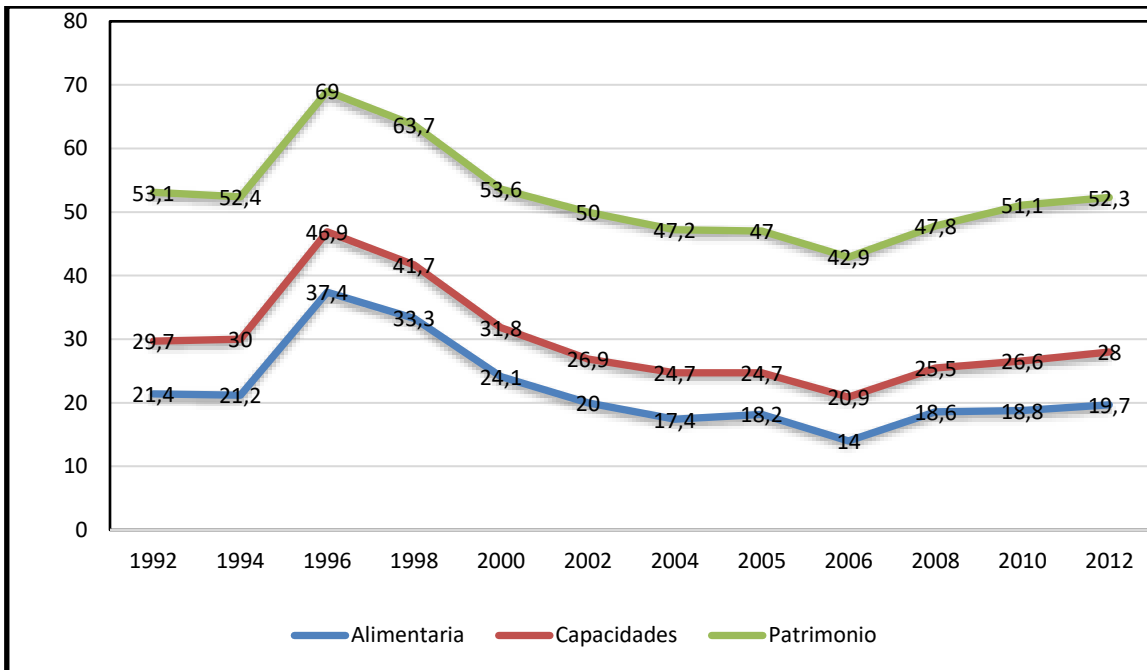
Además, aunque en las zonas rurales se observa una disminución, no puede considerarse un avance favorable, sobre todo cuando la reducción se debe a la cantidad de programas sociales implementados para contener el aumento de pobres, y no apoyándolos para lo que realmente podría ser un medio para superar la pobreza, como por ejemplo el aumento de apoyos al campo

En muchas ocasiones, la falta de apoyo al campo ha sido uno de los principales errores que han cometido los gobernantes, dado que mientras que en su discurso reiteran que su principal objetivo es disminuir los índices de pobreza, entran en contradicción cuando disminuyen los apoyos al campo.

La ineficiencia para tratar la pobreza rural como la pobreza urbana solo deja al descubierto la falta de compromiso de los gobiernos de poner como prioridad el bienestar de la población, enfocándose en temas más sofisticados como la diversificación de la economía, tratados económicos, representaciones internacionales etc. propios de países más avanzados, y no del interés nacional de garantizar al menos los servicios básicos y contar con un salario digno, que a falta de estos la pobreza tiene un aumento a nivel nacional, como se observa en la Grafica 1.2, en donde se logra notar un incremento de la pobreza por la falta de ingresos.

Aunque el ingreso no es el único medio para superar la pobreza, si es importante para complementar aquellas necesidades que el gobierno no puede garantizarle a toda la población como las relacionadas con la alimentación, la adquisición de conocimiento para poder generar más ingresos y la adquisición de bienes materiales.

Grafica 1.2 Evolución de la pobreza por la dimensión de ingresos, 1992-2012
(Porcentaje de personas)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL, 1990-2012.

En cuanto a la alimentación, la disminución de los ingresos trae dos efectos inmediatos en las personas; por un lado, la incapacidad de cubrir todos los gastos de la canasta básica, por el otro a menores ingresos los hogares tienden a consumir diferentes productos de bajo nutrimento para la salud y que ocasionalmente los prefieren por ser más baratos que los otros.

El ingreso de las personas es un factor importante, porque refleja la capacidad de poder adquirir lo que se desea o necesita, sin tener que limitarse por poseer ingresos inferiores a los costos de los productos.

Las crisis de 1994 y 2008 demuestran la debilidad de nuestra economía, en esos años debido a las crisis y el poco crecimiento de nuestra economía hay un aumento en los precios de los alimentos, al no suceder lo mismo con los salarios el poder adquisitivo de las familias disminuye, imposibilitando la adquisición de una canasta

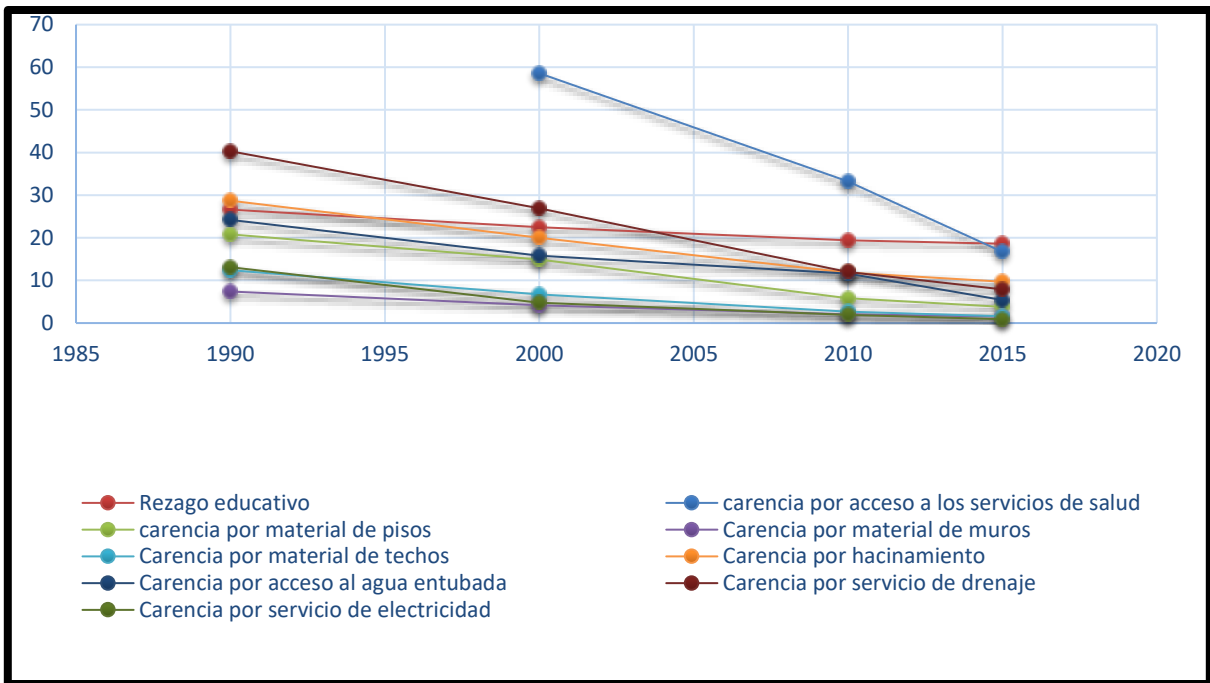
alimentaria básica, teniendo asimismo un efecto inmediato en la pobreza alimentaria, y de ahí en las otras dimensiones.

Que si bien, entre el 2000 y el 2006 la tendencia de la reducción de la pobreza muestra una desaceleración, sin embargo, es poco significativa y, además en los últimos años hay un incremento de la pobreza en las tres dimensiones.

Pareciera irónico, pero lo cierto es que cuando la pobreza alimentaria cambia de rumbo, en automático las otras dos dimensiones también lo hacen, esto explica que si aún destinado todos los ingresos es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, mucho menos alcanzarán para necesidades secundarias.

Por otro lado, la pobreza en materia de carencias tampoco tiene un buen desempeño, en la Gráfica 1.3, se muestra el porcentaje de la población a nivel nacional que se encuentra en pobreza por carencias de servicios, y se observa que a partir de 1990 hasta 2015 las carencias de servicios van decreciendo, y con estos resultados tan favorables, se estaría en completo acuerdo con los datos anteriores del (IDH) de que la calidad de vida de la población se está mejorando, por lo tanto más de uno se preguntaría por qué a pesar de que hay un avance en el otorgamiento de servicios, el número de la población en pobreza continúa avanzando.

Gráfica 1.3 Evolución de la pobreza por carencias sociales, 1990-2015 (Porcentaje de personas)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL (1990-2015).

En esta gráfica se muestra la evolución de nueve carencias sociales de las cuales su evolución va de forma positiva, la mayoría cuenta con datos desde 1990, excepto los datos con respecto a los servicios de salud (disponibles desde 2000), que al mismo tiempo, es el único indicador que arroja avances sorprendentes en comparación con los demás en tan solo década y media, a la imagen del segmento pareciera que la carencia de los servicios de salud tenderán a desaparecer en muy poco tiempo como es el caso de las carencias de servicios de electricidad que en tiempo no muy lejano dejará de ser una carencia social.

En general, los datos de la gráfica anterior muestran que las carencias de los servicios básicos van en disminución y con ello se entiende que la garantía de al menos estos servicios se ha esparcido a un mayor número de la población, lo cual es algo positivo para los esfuerzos de los gobernantes.

Sin embargo, nunca se ha hablado de la calidad de los mismos que, aunque haya mayor cobertura, si estos no son de calidad lo único que se está generando son más problemas sociales, ejemplo claro son los servicios de salud y educación que aun teniéndolos no son aprovechados, debido a las inconsistencias del sistema, el de otorgar mayores servicios a la población, pero no incrementar la infraestructura y el personal suficiente para materializar el servicio.

Así que, aunque la cobertura de estos servicios haya tenido una tendencia positiva, es poco contributiva en la reducción de la pobreza por carencias cuando el disfrute total es impedido por la falta de la calidad de los mismos.

En definitiva, el aumento del salario en las personas es un medio necesario para incrementar el poder adquisitivo, así como también la garantía de la calidad de los servicios básicos para aumentar sus capacidades.

Como resultado de las ineficientes políticas sociales, para el año 2012 ya eran alrededor de 53.3 millones de personas en situación de pobreza a nivel nacional equivalente al 45.5% de la población (CONEVAL, 2017), es decir, casi la mitad de la población no contaba con al menos un servicio básico.

Capítulo II. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el papel de México en la reducción de la pobreza

El combate a la pobreza sigue siendo un asunto relevante en el ámbito nacional e internacional, debido a que en las últimas décadas, la pobreza se ha agudizado de manera insostenible a pesar de los innumerables esfuerzos por parte de los organismos internacionales, tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y de los gobiernos nacionales para su reducción, aún no se han logrado resultados positivos para muchos casos, como el de México.

A principios del milenio, el tema de la pobreza en México si había sido parte de la agenda de los gobiernos anteriores, sin embargo, nunca se le dio el papel central para ser prioridad en las políticas sociales, sino hasta que Naciones Unidas decidió que por medio de un acuerdo los países se comprometieran a reducirla.

En efecto, la influencia de los organismos internacionales conllevó a que en México se empezara a dar mayor atención a la población en condiciones de pobreza, implementando para ello programas sociales para garantizar los servicios básicos de la población, así como transferencias monetarias y no monetarias a las familias en extrema pobreza en todo el país.

El objetivo de este capítulo es identificar las acciones tomadas por el gobierno mexicano para cumplir los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), a raíz de la firma de la Declaración del Milenio especialmente los referidos a la reducción de la pobreza alimentaria.

2.1 El papel de las organizaciones internacionales para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe (Banco Mundial, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Fondo Monetario Internacional)

Actualmente, en la agenda de los organismos internacionales se abordan temas distintos como los relacionados al medio ambiente, seguridad, narcotráfico, economía, etc., asuntos que son de interés global, donde confluyen los esfuerzos de los gobiernos locales, organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil para producir bienes públicos; en este sentido, es importante aclarar que el protagonismo deja de estar en los gobiernos locales cuando se trata de la solución de algún problema de carácter global.

La pobreza no se consideraba un problema global, debido a que el aumento y la incidencia no había sido estudiada de manera sistemática sino hasta mediados de la década de los 80 en Europa y Estados Unidos; aún con esto, mucho menos tratada de manera conjunta, dejando la solución en las acciones de un solo actor, para este caso al gobierno de cada nación.

No obstante, el problema que antes era poco atendido por los gobiernos locales, pronto empezó a ser visible, debido al aumento cada vez mayor de la incidencia de la pobreza en la región, tal como se observa en la Imagen 2.1.

Comparando los datos del BM, CEPAL y PNUD, sobre la evolución de la pobreza de acuerdo a la medición de cada organización, se tiene que en el rango de 1980 al 2000 la pobreza tuvo un aumento, las razones son diversas como el hecho de adoptar en los años 80 políticas económicas de corte neoliberal que no solo no se adaptaron en la mayoría de los países, sino que tampoco estaban disminuyendo la pobreza como se prometió en un principio, y además la falta de compromiso de los gobiernos locales también fue otro determinante para que la pobreza tuviera efectos negativos en la población.

A decir verdad, las reformas de corte neoliberal no han servido de gran ayuda para superar los problemas sociales, ya que en las últimas décadas se ha agudizado e incrementado afectando directamente a la población menos favorecida.

Imagen 2.1 Incidencia de la pobreza en América Latina según tres organismos

<i>Año</i>	<i>CEPAL LP (CNA)</i>	<i>Banco Mundial LP = 60 dol.ppa</i>	<i>PISP-FNUD LP-NBI</i>
1970	47.0%	130m	
1980	41.0%	144m	26.5% 91m
1986	43.5%	175m	61.5% 248
1989			31.5% 133m
1990	47.0%*	203m	61.8% 271
2000	44.0%*	232m	56.0% 296
Incr.	70-80	14m	80-89 42m
	80-90	59m	
Inc.	70-80	18.4%	80-89 54%
Marg.	80-90	70.2%	

Fuente: Boltvinik, 1998.

Definitivamente, la disminución del bienestar de la población se debe a varias causas como es el hecho de que las personas cayeran en el desempleo por la quiebra de muchas empresas locales que no lograron competir con la tecnología de empresas extranjeras, lo cual motivó a que sus inversionistas las vendieran o en todo caso su destino estaba determinado al fracaso.

Muchas personas lograron incorporarse en los empleos formales, pero la mayoría no corrió con la misma suerte, y al no encontrar empleos plenos decidió emplearse en el sector informal, tal como se puede observar a continuación en el Cuadro 2.2.

Cuadro 2.2 América Latina, estructura del mercado de trabajo en las zonas urbanas (%)

Sector	1997	1999	2001
Formal	52.5	51.6	51.1
Informal	47.3	48.4	48.9

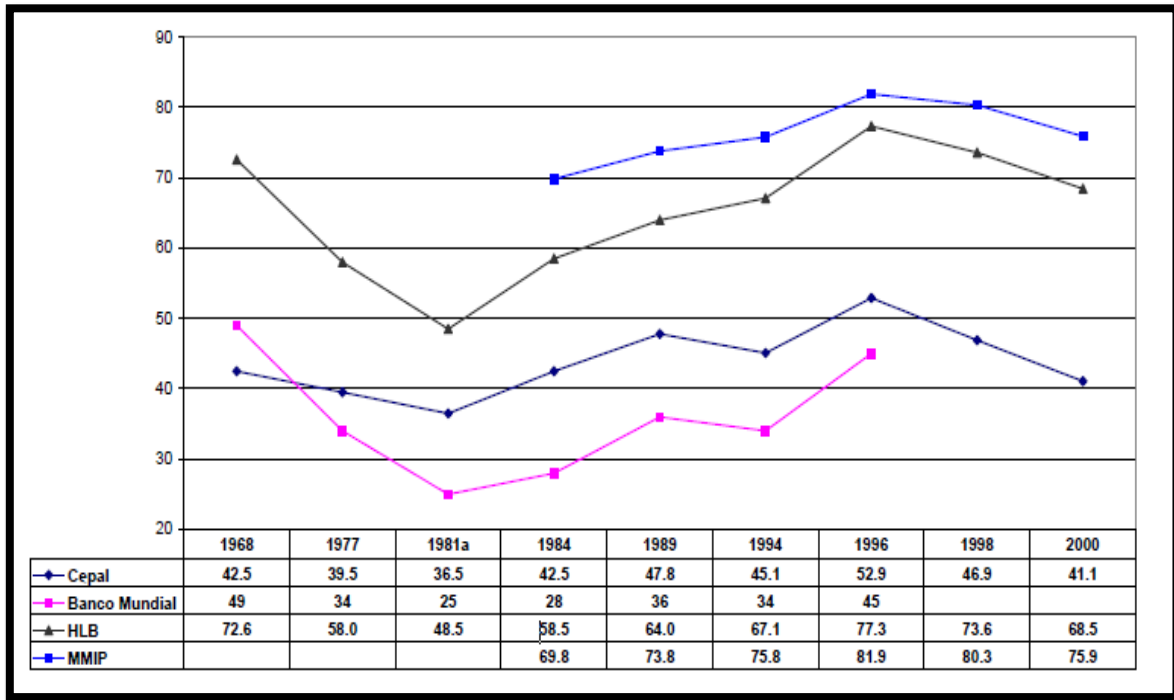
Fuente: Furlong, 2009.

Con estos datos estadísticos en donde los empleos informales cobran relevancia, no es equívoca la idea que la Población Económicamente Activa (PEA), está siendo incorporada en este sector, teniendo pocas prestaciones y muy bajos salarios, lo cual no sólo implica precariedad laboral, sino también eliminación de los derechos laborales y sociales en general.

Emplearse en el sector informal no siempre es la mejor opción tanto para la población como para el gobierno, porque cuando las personas en su etapa laboral la dedican a trabajos no cualificados, se arriesgan a no tener seguridad social en su vejez y si el gobierno cuenta con pocos recursos para proyectos sociales, entonces no podrá garantizar una mejor vida a su población, aumentando de forma inmediata la pobreza, tal como ha pasado en los últimos años.

En el caso de México, considerando la evolución de la pobreza a partir de diversas metodologías y de diferentes organismos, tenemos variaciones en el número de pobres en el país, y no necesariamente positivas, dado que de las cuatro décadas analizadas de 1960-2000, la pobreza empezó a tener mayor presencia desde 1980 teniendo una ligera desaceleración ya finalizando el milenio, como se puede apreciar en la Imagen 2.1.

Imagen 2.1. México: Evolución de la pobreza 1968-2000 (porcentaje de personas pobres)



Fuente: Damián, 2010.

En la década de los 80, hubo muchos cambios en el rumbo de la economía de los países latinoamericanos, la vigencia del modelo de sustitución de importaciones supuso un cambio de estrategia para evitar crisis constantes y un aumento de la pobreza, así que ante la tentativa de un nuevo modelo, la influencia y presión de los organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Naciones Unidas (ONU), la mayoría de los países adoptaron las nuevas políticas de ajuste estructural.

En México, la influencia ha sido tal, que en cada sexenio el diseño del Plan Nacional de Desarrollo (PND) va coordinado con las recomendaciones de estos organismos internacionales, lo más viable es que cualquier política social que devenga del exterior deba adaptarse al PND no viceversa, porque el rumbo que lleva es de una país que no tiene objetivos propios, dejándose moldear por decisiones del exterior, para comprobar esto solo basta analizar lo que declaran nuestros representantes como “Herminio Blanco, quien dirigiera las negociaciones del TLCAN, en quien en

su momento mencionó que el mejor proyecto de país es no tener proyecto de país y dejar que el mercado moldee el mejor México posible” (Pacheco ,2005).

Ejemplo de lo anterior, son las ideas materializadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 junto con el Programa Sectorial de Economía durante el sexenio de Felipe Calderón, los cuales fueron alineados a la política comercial internacional, que responden a las recomendaciones de los principales organismos internacionales (Leycegui, 2012), mayor apertura económica con la finalidad de reducir los costos comerciales, promover la competencia económica con la finalidad de que los productos sean menos caros, etc. (PND, 2007-2012) que viéndolo desde el punto de vista de los empresarios extranjeros, es una idea bastante alentadora, sin embargo, para las empresas mexicanas, con baja competitividad terminarían en el peor de los casos siendo eliminadas o absorbidas por las grandes empresas transnacionales.

La influencia del exterior hacia las decisiones del país tuvieron mayor presencia cuando se empezaron a implementar los programas de liberación comercial a finales de los 80, como ya es conocido el modelo de liberalización comercial como alternativa para impulsar el crecimiento económico mediante el sector externo fue impuesto a México por el FMI, el BM y otras instituciones multilaterales.

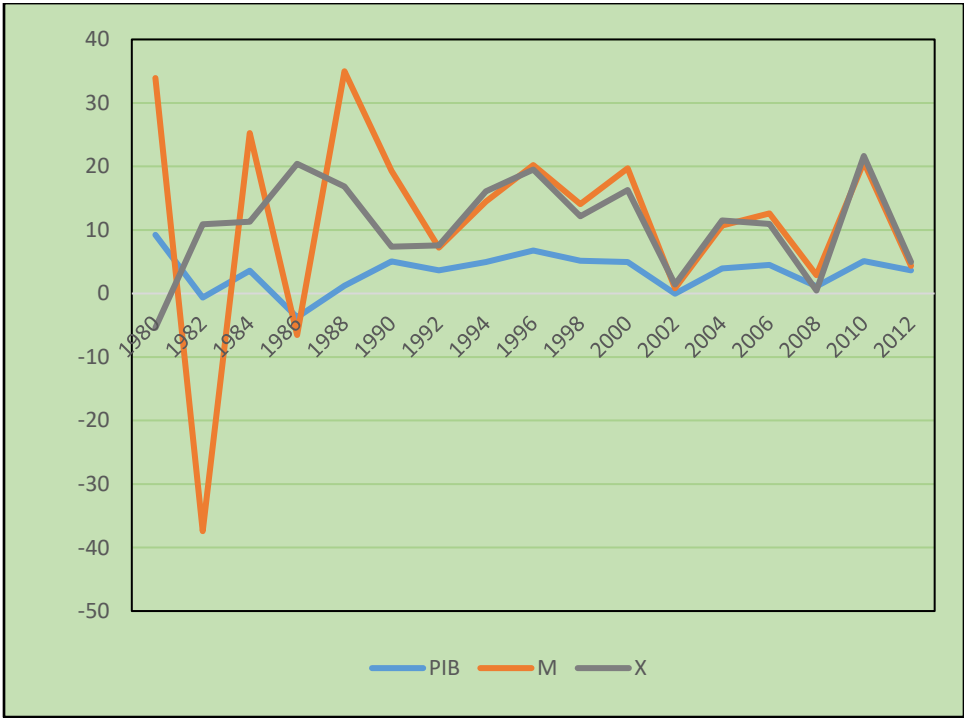
México ingresó a este modelo en julio de 1985 (Pacheco, 2005) y después de la liberación comercial en 1986 ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), los beneficios que ofrecía este acuerdo eran realmente atractivos para una nación como la nuestra, lo cual se traducía en más y mejores empleos causando desde luego un mayor bienestar social.

Las expectativas de mejora empezaron a desvanecerse cuando México empezó a mostrar cambios negativos tanto del interior como del exterior, afectando principalmente a la población más vulnerable, esto es, una vez sujeto a las nuevas reglas del sistema internacional, como ya se dijo anteriormente, muchos países se beneficiaron con las nuevas reglas, pero la mayoría de aquellos países en procesos de desarrollo que no supieron adaptarlas a las condiciones internas, los resultados

lejos de ser favorables fueron perjudiciales, sucumbiendo al acrecentamiento de los problemas internos de los países débiles políticamente.

No puede haber ejemplo más claro que la comparación de la situación de Estados Unidos con México a lo largo de los años, como se muestran en la Imagen 2.2 con respecto a las importaciones y exportaciones que como supone la política de liberación comercial sobre la influencia positiva de la integración internacional en el desarrollo, esta idea es refutada al momento de evidenciar la realidad a lo largo de los años de estos dos países, en donde México ha formado parte de las nuevas reglas pero no de los beneficios obtenidos.

Imagen 2.2 Tasa de crecimiento de las exportaciones e importaciones (%) 1980-2012.



Fuente: Elaboracion propia con datos del FMI , 2012 y del BM, 2018.

En la Imagen 2.2, se puede observar la evolución de las importaciones y exportaciones, donde se percibe que a partir de 1982 hasta 2003, México pasó de ser un país exportador a importador, acostumbrando de esta forma a alimentar y

vestir a su población con productos extranjeros afectando directamente a la economía interna, de ello deriva la gran dependencia hacia el exterior, siendo un país dependiente es más propenso a sufrir las crisis internacionales, más aun cuando no cuenta con una población organizada y fuerte para resistir los cambios exógenos.

Ejemplos como estos, solo dan cuenta de que las acciones llevadas a cabo por los gobiernos de los Estados por presión internacional no siempre traen beneficios, ya que su preocupación por reducir los índices de pobreza en el menor tiempo, sesga y desvalorizan aspectos que son dignos de analizar como es el hecho de ver que las políticas sean adaptables a las condiciones de la población.

Finalmente, en vista que la pobreza no disminuía y que por el contrario amenazaba con aumentar cada vez más, a finales de la década de las 90 autoridades de diversos Estados y organizaciones empezaron a realizar reuniones, foros, conferencias y cumbres, con el objetivo de buscar una solución conjunta de la pobreza.

Después de varias discusiones, en el 2000 Naciones Unidas anunció que ya había un plan para disminuir la pobreza a nivel mundial, este proyecto instaba a los gobiernos a reducir los índices de pobreza a partir de las estrategias de cada gobierno y en conjunto con la participación de la población, organizaciones internacionales, empresas, organizaciones civiles etc. considerando que los buenos resultados se dan a través del trabajo conjunto.

El proyecto mundial fue denominado Declaración del Milenio (2000), más conocido como Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en el cual una vez anunciado todos los países miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU), debían firmar el Acuerdo, por lo que no solo se estaban comprometiendo con Naciones Unidas para reducir la pobreza, sino que se comprometían de igual manera con su población y con el resto del mundo de luchar de manera conjunta.

Este acuerdo fue un detonante para que los gobiernos locales empezaran a implementar políticas sociales con el fin de disminuir los índices de pobreza de su nación, como es el caso de México.

2.2 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio con respecto a la pobreza 2000-2015

El proyecto de Naciones Unidas contenía una serie de objetivos y metas pensados a partir de los principales problemas a nivel mundial, lo cual se tradujo en 8 objetivos claves, teniendo como objetivo primordial la reducción de la pobreza, misma que había sido hasta el momento una de las razones del surgimiento del proyecto conjunto.

El Centro de Información de Naciones Unidas (CINU, 2017), destaca los 8 objetivos y metas que los Estados miembros de Naciones Unidas debieron cumplir para cumplir el compromiso.

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Meta 1.1 Reducir a mitad, entre 1990-2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día.

Meta 1.2 Lograr el pleno empleo y productivo.

Meta 1.3 Reducir la mitad, entre 1990-2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal

Meta 2.1 Asegurar que, en el 2015, las niñas y los niños del todo el mundo, puedan terminar un ciclo de enseñanza primaria.

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer

Meta 3.1 Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015

Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años

Meta 4.1 Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años.

Objetivo 5: Mejorar la salud materna

Meta 5.1 Reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna.

Meta 5.2 Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva.

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades

Meta 6.1 Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA en 2015.

Meta 6.2 Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten.

Meta 6.3 Haber detenido y comenzado a reducir, en 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves.

Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Meta 7.1 Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.

Meta 7.2 Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010.

Meta 7.3 Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

Meta 7.4 Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.

Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

Meta 8.1 Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.

Meta 8.2 Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.

Meta 8.3 Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los resultados del vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General).

Meta 8.4 Encarar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales para que la deuda sea sostenible a largo plazo.

Meta 8.5 En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones.

Los objetivos antes mencionados, debían cumplirse en un lapso de 15 años, tomando como año de inicio de 2000 hasta 2015 para lograrlo, implicaba implementar políticas internas enfocadas al cumplimiento de estos 8 objetivos.

En un principio ningún gobierno consideró imposible llevarlos a cabo, sólo bastaba incorporarlos en la agenda nacional y darles prioridad para su cumplimiento y así demostrar resultados prósperos y para esto, los gobiernos nacionales, organizaciones internacionales, ONG's, empresas, etc. debían trabajar conjuntamente para reducir los índices de pobreza, y además todos aquellos Estados que querían ser reconocidos por la comunidad internacional debían trabajar para lograrlo.

En definitiva, cumplir con los ODM implicaba un gran reto, esto porque pensar en la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, garantizar por lo menos la educación básica, resaltar el papel de la mujer, combatir las principales enfermedades, y encima de eso mantener un medio ambiente sano, no solo era tarea del gobierno sino que para lograrlo tenía que incluir a más actores, como son las empresas, ONG's, Organizaciones Gubernamentales y población civil, acto que conllevaría no solamente a destinar grandes recursos económicos sino lograr persuadirlos a que participen por la misma causa.

La implementación de los ODM, tenían como eje principal como ya se dijo, disminuir los principales problemas globales con ayuda de diversos actores sociales, el reto era bueno porque era darle prioridad a la población con menos oportunidades.

Sin embargo, al poco tiempo de la puesta en marcha, los gobiernos al encarar con los problemas reales se dieron cuenta que no iba a ser fácil porque muchos de ellos (como la pobreza), devenían de otros problemas más complejos y para la solución habría que hacer un cambio estructural, y 15 años eran pocos para lograr grandes cambios, así que varios gobiernos optaron por la vía que le diera resultados a corto plazo y fue el de otorgar programas sociales para reducir estos problemas con el fin de cumplir con el compromiso ante Naciones Unidas.

El efecto fue que tiempo después empezaron arrojar datos sorprendentes en las evaluaciones nacionales e internacionales, eso significaba que la justicia social por fin estaba siendo considerada.

México, siendo un país latinoamericano y en su carácter de país de renta media, promotor de la democracia, desarrollo humano, multilateralismo, integración, cooperación, etc. manifestó su compromiso de participar de forma activa en los ODM.

Definitivamente, la idea de participar en colectivo con Estados, empresas, ONG's y población civil para reducir los índices de pobreza, era bastante atractivo para un país como México, donde las oportunidades de tener una vida sana y digna es aún una ilusión de la gran mayoría, entonces esta era la oportunidad para hacer eco en

el entorno nacional e internacional para unir fuerzas y luchar juntos para superar al problema que acosa al mundo entero.

Muestra de ello, son las distintas políticas sociales que se empezaron a implementar a partir del sexenio de Vicente Fox (2000-2006), que tuvieron como población objetivo a madres embarazadas, madres solteras, adultos mayores, niños, jóvenes, población en situación de pobreza, en general en la población en situación vulnerable, todas ellas dirigidas a reducir los rezagos sociales.

Ciertamente la decisión de implementar programas para dar solución a los problemas, tuvieron efectos inmediatos, porque muchos países al igual que México declararon para el 2015 haber cumplido parte de los 8 objetivos propuestos.

2.3 Las políticas sociales en México para contrarrestar la pobreza, 1990-2012

En México la situación de la pobreza era alarmante, porque cada vez más la población se unía en la red de la pobreza, debido a muchos factores como que el ingreso fuera insuficiente para cubrir al menos la canasta básica y la falta de servicios básicos que impedía el disfrute de una mejor vida.

A raíz de la implementación de los ODM, el gobierno de Vicente Fox al igual que los posteriores gobiernos se comprometieron en cumplirlos en el plazo estimado, empezando por saber el número de pobres en el país para después implementar estrategias encaminadas a la solución de los problemas, principalmente el de la pobreza.

Anteriormente los gobiernos mexicanos no tenían una medición oficial acerca de la pobreza, es por ello que durante la administración de Vicente Fox, convocó a expertos en el tema y servidores públicos a conformar el Comité Técnico de Medición de la pobreza (CTMP), con la finalidad de contar con una metodología de medición de la pobreza, misma que sería oficial durante la administración de Fox (Aparicio, Villarespe, & Urzúa, 2009: 19).

Más tarde, los resultados fueron publicados bajo el título de “Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar”, este documento fue un antecedente del Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), porque al promulgarse la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en el 2004, este organismo compuesto por académicos y agentes de gobierno le fue encargado de evaluar las políticas y programas de desarrollo social (CONEVAL, 2014), mismo que fue puesto en marcha en el 2006.

Por medio de la medición de la pobreza se pudo constatar el número de pobres en el país, y al registrar la situación real de los mexicanos, no iba a ser posible cumplir con los ODM, el problema era profundo se necesitaba de estrategias mejor planteadas para la solución, pero como el compromiso era cumplir, se buscó la alternativa más fácil y que daría resultados positivos en el corto plazo y fue la implementación de programas sociales, en el Cuadro 2.3 se mencionan algunos de los principales programas enfocados a reducir la pobreza y la pobreza alimentaria, que acompañaban a las políticas y que a su vez ayudaban a complementarse entre sí.

Cuadro 2.3 Principales programas sociales de 1990-2012

Programa	Objetivo	Población beneficiada
Solidaridad- Progres- Oportunidades- Prospera 1988 -	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar el estado de salud y de nutrición de los hogares pobres y en particular a sus integrantes más vulnerables. 2. Contribuir a que los niños y jóvenes terminen su educación primaria, secundaria y preparatoria. 3. Integrar las intervenciones relacionadas con la educación, la salud y la nutrición. 4. Fomentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia en la mejora de su estado de salud, nutrición y educación. 	300 mil familias en 6344 localidades de 12 estados
Ramo General 26, 1995 – 2000	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integrar los recursos del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), Programas Estatales de Inversión de los Convenios Únicos de Coordinación y otros de alcance regional. 2. Hacer compatibles las acciones sectoriales con las necesidades regionales, en un marco de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, y orientados básicamente a corregir las desigualdades económicas y sociales entre las regiones. 	Población urbana y rural en condiciones de extrema pobreza y grupos vulnerables, como indígenas, niños, mujeres embarazadas y en lactancia y personas de la tercera edad con bajos ingresos.
Ramo Administrativo 20, 1998 -	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acciones en materia asistencial para asegurar el suministro de producción de la canasta básica a los alimentos de las zonas rurales y urbanas marginadas en condiciones de suficiencia, oportunidad, calidad y precio. 2. Contribuir a que las familias de escasos recursos mejoren sus patrones de consumo básico. 	Núcleos sociales marginados en zonas rurales y urbanas: LICONSA abastece leche a 4.2 millones de personas; DICONSA a 33 millones de beneficiarios y FIDELIST con tortillas a 1.2 millones de familias (5.7 millones de personas).

Ramo 33, 1998 -	Transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender a las demandas del gobierno en materia de educación, salud, infraestructura, fortalecimiento financiero, programas alimenticios de asistencia social e infraestructura educativa.	Apoyo a los gobiernos locales que deban atender a las necesidades de su población.
Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2007 - 2012	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras. 2. Se pretende abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares. 3. Mejorar el ingreso de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados internacionales. 	Zonas rurales y costeras.

Fuente: Elaboración propia con datos de Martínez (1997), Verdeja (2001), Levy (2009), Observatorio de Política Social y Derechos Humanos, (2017), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (2017), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), (2017).

Estos son los programas más importantes que se diseñaron para influir en el mejoramiento del bienestar de la población mexicana, los gobiernos con la finalidad de cumplir con su deber de garantizar los derechos de todos los mexicanos en los ámbitos estatal y municipal diseñaron programas por cada problema que se detectaba en la sociedad.

Aunque los programas en un principio estaban bien enfocados, a lo largo del tiempo perdieron su esencia; en primer lugar, porque el recurso destinado al programa no era suficiente para la gran población que se debía abarcar; y por el otro, el apoyo se estaba desviando a la población no pobre, esta situación explica por qué a pesar de incontables programas, aún sigue habiendo más pobres y la pobreza va en aumento, por la ineficiencia de su aplicación.

Para enfrentar la pobreza no es necesario implementar muchos programas enfocados a disminuirla, más bien lo primero y lo más viable sería dejar de simular que se solucionan los problemas y enfrentarlos y darles realmente una solución

eficaz en donde se incluya a la población en situación de pobreza en la economía y así aumentar los ingresos y bienestar de la gente.

Capítulo III. Las políticas sociales para combatir la pobreza en México de 2013 a 2015: el caso Sin Hambre

Para el comienzo del sexenio presidencial de Enrique Peña Nieto, se encontró que en México existían 45.5% de la población que vivía en condiciones de pobreza multidimensional, es decir, 53.3 millones de mexicanos percibían ingresos insuficientes para cubrir sus necesidades alimentarias y no alimentarias (Presidencia de la República, 2013).

De acuerdo con el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México (2014), en el 2012, 23.3% de la población presentó carencia por acceso a la alimentación, es decir casi una cuarta parte de la población padecía inseguridad alimentaria, no tenía acceso físico, social y económico a alimentos nutritivos que son necesarios para llevar una vida sana.

Sobre todo, con las pasadas crisis financieras del 2008 y 2010, el país aún no se había podido recuperar, más aún cuando al mismo tiempo va acompañada de un aumento en los precios de los alimentos que empezó en el 2007 y que ha afectado severamente el ingreso de las familias, imposibilitando la adquisición de alimentos nutritivos.

Es por ello que, a poco tiempo de concluir el plazo estimado para el cumplimiento de los ODM, Peña Nieto como un último esfuerzo de cumplirlos, implementó la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

3.1 La descripción de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (Sin Hambre)

La Cruzada Nacional Contra el Hambre, es una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementó a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito fue conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales (DOF, 2013: 2), con la finalidad de reducir el problema que existe en México que es el hambre.

A principios del 2013 en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Decreto por el cual se establece el Sistema Nacional Contra el Hambre, Sin Hambre (en adelante), una estrategia coordinada por el gobierno federal y encabezada por la Secretaría de Desarrollo Social (DOF, 2013), que tenía como finalidad reducir el número de personas que viven en pobreza extrema y pobreza extrema alimentaria.

Antes de continuar con la descripción de Sin Hambre, resulta importante aclarar los conceptos que se utilizarán para este punto que es la pobreza extrema y pobreza alimentaria.

CONEVAL (2018: 1) considera que “una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana”.

Y con respecto a la pobreza alimentaria, sostiene que es la “incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta” CONEVAL (2018:1).

Sin Hambre va dirigido a la población en pobreza extrema con carencia alimentaria, es decir, para aquellas personas que tienen al menos tres de las seis carencias

“rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda, y acceso a la alimentación” CONEVAL (2018:1 y una de estas tres carencias era la referida a la alimentación especialmente.

“La Cruzada Nacional Contra el Hambre, es una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementó a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito fue conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales” (DOF, 2013: 2), y para cumplir con la finalidad de reducir el problema que existe en México que es el hambre, para su cumplimiento se propuso los siguientes objetivos:

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

Para la operación de la Cruzada, el Decreto enlista un total de 70 programas de 19 dependencias, que más adelante se describen, todos enfocados a combatir alguna de las necesidades de la población objetivo; sin embargo, aunque son 70, de acuerdo con el CONEVAL (2013), los que realmente se podrían considerar programas diferentes son solo 66 dado que programas como Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa Empleo Temporal, aparecen varias veces en las dependencias federales que las operan.

Los programas que participan en la Cruzada Nacional Contra el Hambre son los siguientes:

Ramo: 06 Hacienda y Crédito Público

1. Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario.
2. Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario.
3. Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI).
4. Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI).
5. Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI).
6. Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI).
7. Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI).
8. Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI).
9. Programa de Seguro para Contingencias Climatológicas.
10. Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas.
11. Programa de Garantías Liquidadas.
12. Programa integral de formación, capacitación y consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales.
13. Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito.
14. Reducción de Costos de Acceso al Crédito.
15. Programa que canaliza apoyos para el fomento a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural.
16. Fortalecimiento de la Infraestructura Bancaria.
17. Apoyos para la Inclusión Financiera y la Bancarización.

Ramo: 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

18. PROCAMPO Productivo.
19. Programa de Prevención y Manejo de Riesgos.

- 20. Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural.
- 21. Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales.
- 22. Programa de apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura.

Ramo: 09 Comunicaciones y Transportes

- 23. Programa de Empleo Temporal (PET).

Ramo: 10 Economía

- 24. Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR).
- 25. Programa de fomento a la economía social.
- 26. Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario.

Ramo: 11 Educación Pública

- 27. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- 28. Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas.
- 29. Programa Escuelas de Tiempo Completo.
- 30. Programa de becas.

Ramo: 12 Salud

- 31. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- 32. Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable.
- 33. Caravanas de la Salud.
- 34. Seguro Médico Siglo XXI.
- 35. Seguro Popular.
- 36. Prevención contra la obesidad.

Ramo: 14 Trabajo y Previsión Social

- 37. Programa de Apoyo al Empleo (PAE).
- 38. Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral.
- 39. Programa de Apoyo para la Productividad.

Ramo: 15 Reforma Agraria

- 40. Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG).
- 41. Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA).
- 42. Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras.

Ramo: 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales

- 43. ProÁrbol. Desarrollo Forestal.
- 44. Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)
- 45. Programa de Empleo Temporal (PET).
- 46. Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas.
- 47. Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales.
- 48. Programa de Rehabilitación, Modernización y Equipamiento de Distritos de Riego.
- 49. ProÁrbol. Pago por Servicios Ambientales.
- 50. ProÁrbol. Protección Forestal.
- 51. Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego.
- 52. Programa de Tratamiento de Aguas Residuales.
- 53. Programa para incentivar el desarrollo organizacional de los Consejos de Cuencas.
- 54. Mejora de Eficiencia Hídrica en Áreas Agrícolas.
- 55. Fomento para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre.

Ramo: 20 Desarrollo Social

- 56. Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
- 57. Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA).
- 58. Programa de Opciones Productivas.
- 59. Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART).
- 60. Programa de Vivienda Digna.
- 61. Programa 3 x 1 para Migrantes.
- 62. Programa de Empleo Temporal (PET).
- 63. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- 64. Programa de Vivienda Rural.
- 65. Programa de Apoyo Alimentario.
- 66. Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras.
- 67. Pensión para Adultos Mayores.
- 68. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.
- 69. Programa de adquisición de leche nacional a cargo de LICONSA, S. A. de C.

Ramo: 36 Seguridad Pública

- 70. Pago de cuota alimenticia por internos del fuero federal en custodia de los Gobiernos Estatales.

Las 19 dependencias que operan estos los programas son:

- 1. Secretaría de Desarrollo Social.
- 2. Secretaría de Gobernación.
- 3. Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 4. Secretaría de la Defensa Nacional.
- 5. Secretaría de Marina.
- 6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 7. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- 8. Secretaría de Energía.
- 9. Secretaría de Economía.

10. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
11. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
12. Secretaría de Educación Pública.
13. Secretaría de Salud.
14. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
15. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
16. Secretaría de Turismo.
17. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
18. Instituto Nacional de las Mujeres, y
19. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

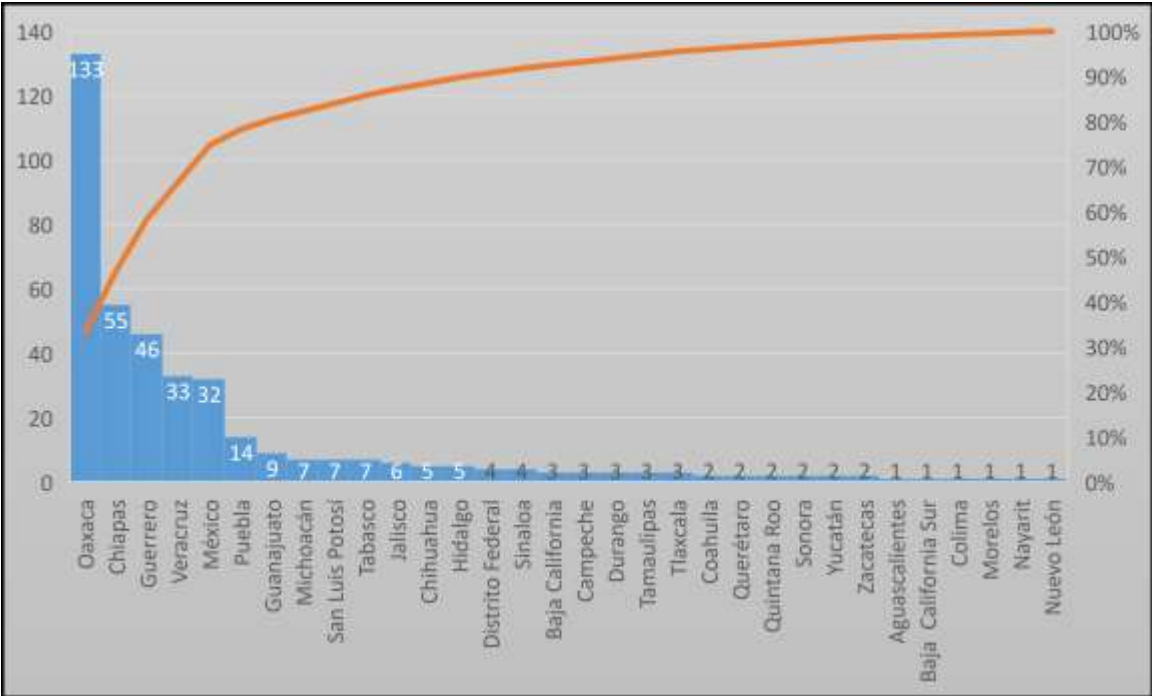
El objetivo de la Cruzada fue disminuir los índices de pobreza, y al mismo tiempo cumplir con la meta 1.3 de los ODM de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre, por eso el gran interés de disminuirla lo más pronto posible era prioridad para la incipiente administración, para el año 2013 no había mejor opción más que la implementación de la Cruzada lo cual implicaba el esfuerzo de diversos órganos de gobierno, sociedad civil y la población en general, México tenía que salir bien en las estadísticas internacionales.

En contraste, considerando que la población se encuentra distribuida en los 32 estados de la República Mexicana y en los 2 mil 457 municipios, en la primera etapa de Sin Hambre, se realizó una selección de los 400 municipios con mayor número de personas en pobreza extrema Imagen 3.1, este proceso fue dirigido mediante criterios elaborados por la Sedesol con datos del CONEVAL, entre los elementos más importantes se encuentran el número de personas, el porcentaje de la población en pobreza extrema y, por carencia por acceso a la alimentación a nivel municipal.

En un principio la Sedesol eligió a la población en pobreza extrema alimentaria para determinar la población objetivo, pero tiempo después se reconoció que la Cruzada

necesitaba instrumentos adicionales para focalizar a esta población objetivo, dado que ni la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares ni el Modulo de Condiciones Económicas eran suficientes para determinar a las personas en pobreza extrema por la limitación de información que poseen (CONEVAL, 2015: 8).

Imagen 3.1 Estados y número de municipios seleccionados por Sedesol para ser beneficiarios por la Cruzada Nacional Contra el Hambre



Fuente: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación (2013), Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre.

Los estados que debían tener mayor atención son Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz y México, destacando entre todos Oaxaca por incorporar 133 de los 400 municipios que serían beneficiados por la Cruzada.

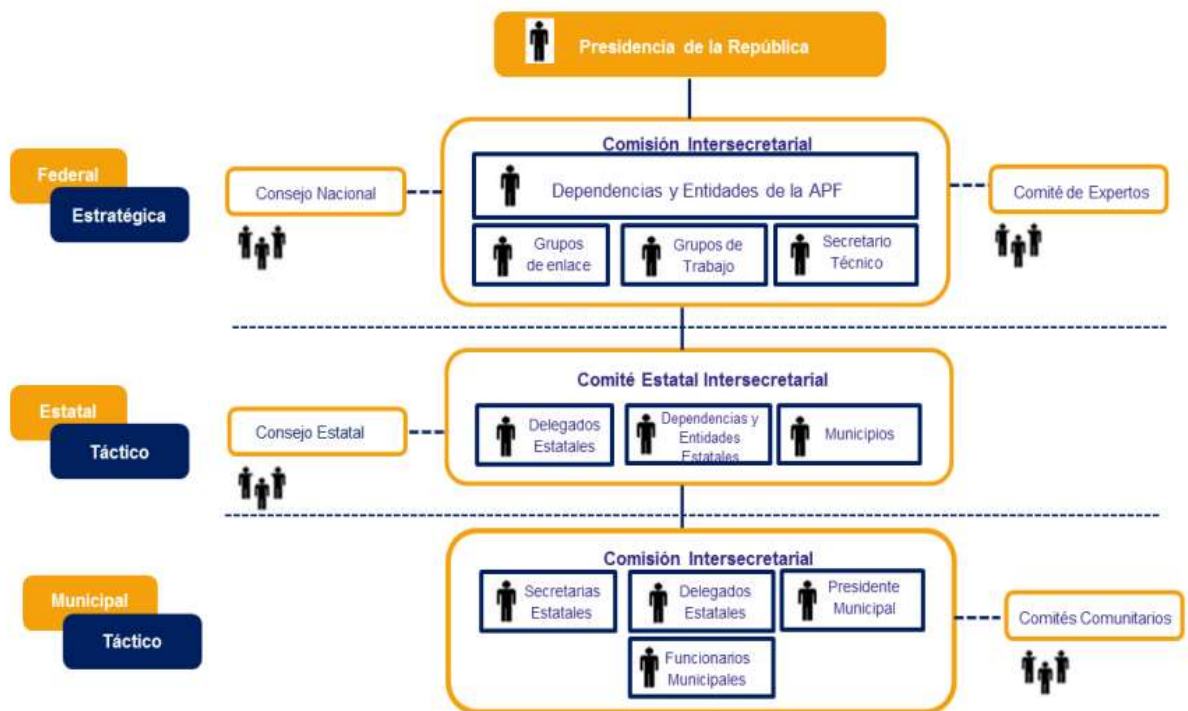
El definir a la población objetivo es muy importante para cualquier programa o estrategia que se pone en marcha, porque evita un desgaste mucho mayor de recursos económicos atendiendo a la población que no requiere de atención

prioritaria, así el enfoque a un grupo de personas evita que se apoye a la población no pobre y se deje fuera a la población que requiere de apoyos adicionales, además que los programas incluidos en la Sin Hambre no contaban con presupuesto adicional.

3.2 Los actores participantes en la Cruzada

En términos de la operación de la Cruzada, se reconoce que siendo una estrategia de gran alcance sólo podría tener éxito si se lograba la adecuada coordinación de las diferentes instancias involucradas para llevar a cabo tan importante proyecto, como los tres órdenes de gobierno, sociedad civil, iniciativa privada y la participación de la población objetivo (CONEVAL, 2013), en la Imagen 3.2 se observa la estructura planeada para la Cruzada, la cual busca la participación de cada uno de los actores involucrados.

Imagen 3.2 Estructura planeada para la Cruzada



Fuente: Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE, 2014) para el CONEVAL (2015).

Con base en el entramado institucional de la operación de la Cruzada, se les otorga las siguientes responsabilidades y facultades de los miembros integrantes, mencionando al mismo tiempo la finalidad de su creación.

De acuerdo al Decreto por el cual se establece la Cruzada, en su artículo 6 se crea la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, con objeto de coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos antes mencionados, su composición está integrada por los titulares de las 19 dependencias ya mencionadas.

Asimismo, otorgándole la facultad de celebrar sesiones ordinarias por lo menos cada tres meses y sesiones extraordinarias si son necesarias, a petición de cualquiera de sus miembros, tomando en cuenta que las decisiones se materializaran siempre y cuando la votación sea por unanimidad, y que los miembros también podrán contar con sus respectivos suplentes que cuente con un nivel jerárquico inmediato inferior al titular.

En el Art. 7 el Decreto menciona que la Comisión propondrá las acciones para el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada contra el Hambre, que consistirá en los ajustes en el diseño de los programas, ajustes en la focalización o cobertura de los programas e implementación de acciones eficaces de coordinación.

En el Art. 8 puntualiza que la encargada de proveer lo necesario para el buen funcionamiento y operación de la Comisión, sin perjuicio quien participe dentro de la Comisión será la Secretaría de Desarrollo Social.

Así como también en el Art. 9 enfatiza que la encargada de suscribir acuerdos integrales para el desarrollo con las entidades federativas y municipios, para promover una mayor participación de las instancias gubernamentales será la Secretaría de Desarrollo Social.

Con lo que respecta al Consejo Nacional, el Art. 10 describe que el Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre es una instancia incluyente para el diálogo

de los sectores público, privado y social, con la finalidad de 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, mismo que estará compuesto por el Secretario de Desarrollo Social, quien lo presidirá; los representantes de organizaciones de los sectores social y privado; representantes de instituciones académicas, y representantes de organismos e instituciones internacionales.

En el Art. 11 recalca que con la finalidad de propiciar una mayor participación social en la Cruzada Nacional Contra el Hambre y los programas que forman parte, se formarán comités comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales, de los cuales tendrán como responsabilidad participar en la instrumentación de la Cruzada y supervisar el cumplimiento de los objetivos.

La finalidad de esta organización es para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos y el de incluir a todos los sectores sociales en la Cruzada para cumplir con un único objetivo el de luchar para abatir el hambre en el país.

3.3 Los resultados de 2013-2015

Para evaluar los avances de Sin Hambre, el CONEVAL (2013) diseñó el Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2019, de ahí ha publicado varios documentos referidos al avance e implementación de la misma.

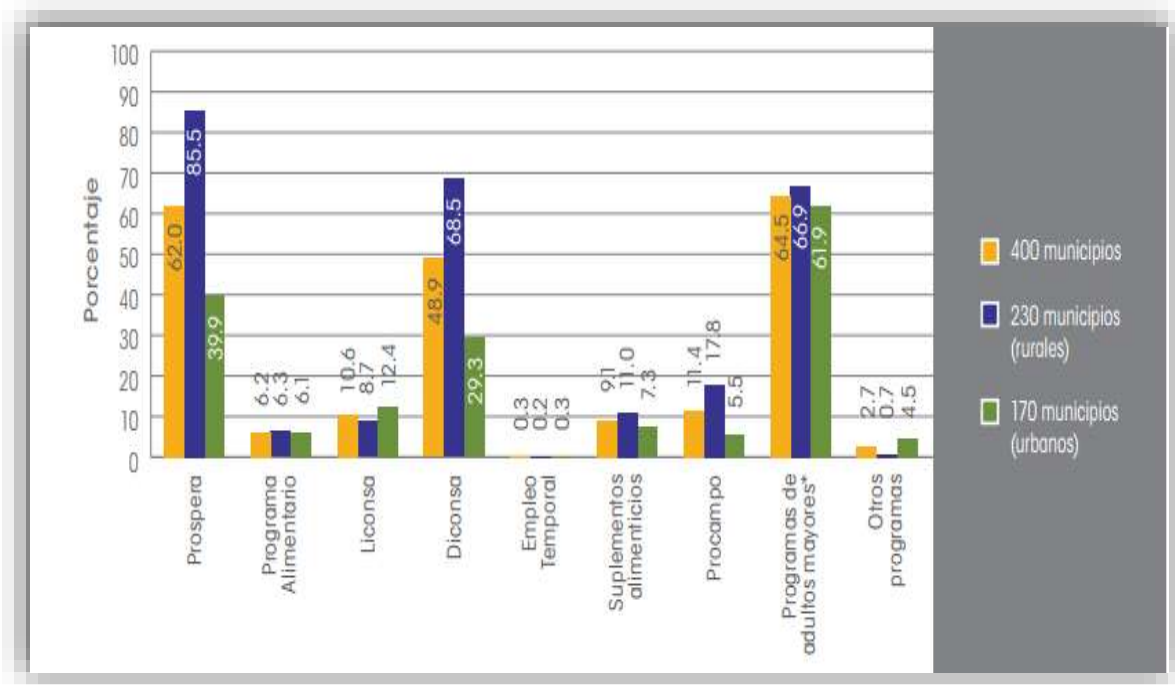
Por ejemplo, en el 2014 publicó el “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México”, en el 2015 el documento denominado “Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre” en donde describe el impacto que tuvo Sin Hambre en los primeros municipios que fueron atendidos y para el 2016, publicó el “Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2015” documento que engloba todas las publicaciones referidas a la estrategia, así como los cambios que se han realizado de acuerdo a las recomendaciones de este organismo.

La finalidad del CONEVAL no solamente está limitada a la investigación y evaluación de la política social, sino que lejos de solo dar informes sobre la situación actual del país, también conlleva hacer recomendaciones para la mejora continua de las acciones que no están teniendo impacto en el bienestar social, y parte de los datos de resultados que ha tenido la Cruzada desde su implementación ha sido desde la base de este organismo.

Al inicio de la Cruzada se implementó un total de 70 programas, en conjunto iban a abanderar la marcha de la estrategia para hacer cumplir el objetivo de disminuir la pobreza de los 400 municipios seleccionados en la primera etapa.

En efecto, y a pesar de la orden de cambiar los objetivos principales de los programas y enfocarlos a los de Sin Hambre, no fue motivo suficiente para que todos actuaran en concordancia, para los intereses de la Cruzada muy pocos son los que tuvieron resultados en pro de los 400 municipios, tal como se muestra en la Imagen 3.3.

Imagen 3.3 Cobertura de programas sociales en la población en pobreza extrema alimentaria, según grupos de municipios de la Cruzada (2013)



Fuente: Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México (2014), con estimaciones del CONEVAL con base en la encuesta de Monitoreo de Indicadores de Desarrollo Social 2013 en los 400 Municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Para el año 2013, año en que se evaluó los programas, cabe mencionar que los que tuvieron mayor cobertura fueron los relacionados a los adultos mayores con el 64.5%, Prospera con el 62 %, y el de Diconsa con el 48.9%.

Es evidente que este tipo de estrategias no van a acabar con la pobreza, más aún cuando no se le presta atención a programas de tipo productivo como es el caso de Procampo que apenas y cuenta con una cobertura de tan solo del 11.4% de la población objetivo.

Invertirle al campo no solamente contribuirá a reducir la pobreza a largo plazo, sino que estarán formando ciudadanos productivos que contribuirán al desarrollo económico del país, pero para ello la política social debe estar alineada a la política económica para que la inclusión de la población sea posible, de lo contrario los

programas sociales no serán suficientes para sacar de la pobreza a un número significativo de habitantes.

Además, existen dos realidades distintas con respecto a la población en situación de pobreza extrema alimentaria, una la que se encuentra en las zonas rurales y la otra la que se encuentra en las zonas urbanas, por lo tanto, requieren de atención específica.

Mientras que el primer grupo quizás requiera programas de infraestructura, porque el difícil acceso a los mercados limita la capacidad de producción con el fin de evitar mermas por el excedente de producción.

Para el segundo grupo, que son la población urbana que se encuentra en situación de pobreza extrema alimentaria, tal vez se requieran programas enfocados a una mayor productividad y la facilitación de acceso a los mercados tanto internos como externos serían mucho más eficaces.

Aunque por un lado hubo un aumento de la cobertura de los programas, no significa necesariamente que los objetivos estén enfocados a los de la Cruzada ya que estos poseen una cobertura nacional y difícilmente podrían cambiar sus objetivos principales, en caso de ser así se perdería la esencia de su existencia.

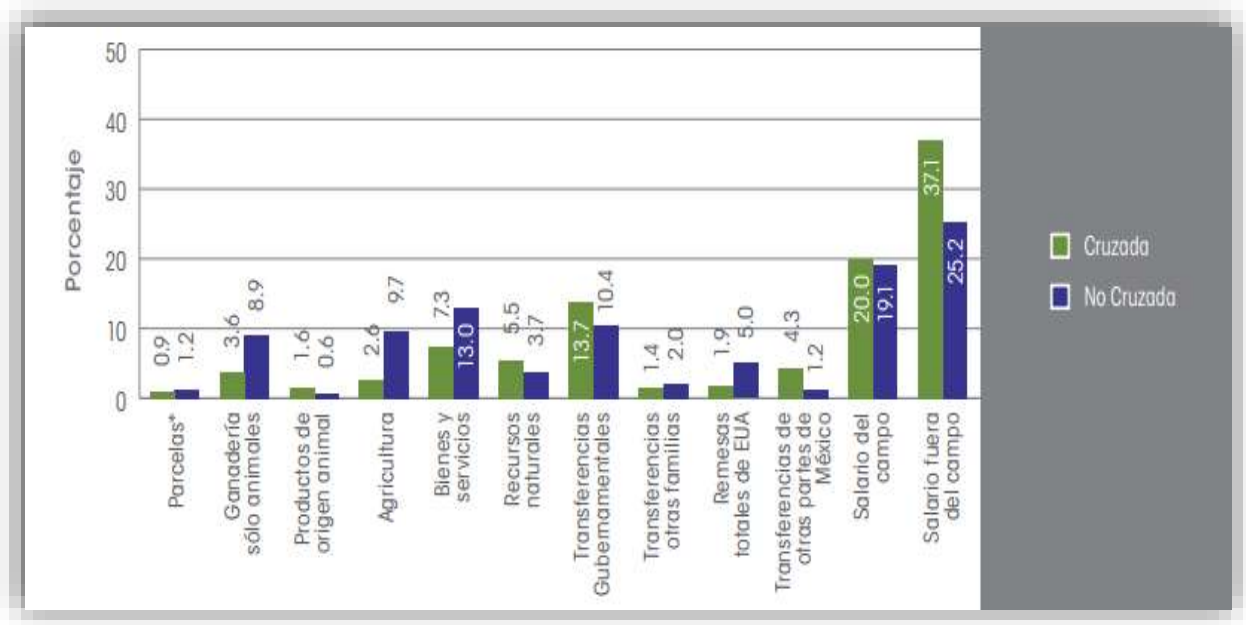
En contraste, también algunos tipos de apoyos como los comedores escolares del Programa de Albergues Escolares Indígenas (PAEI), que tienen resultados positivos para la población presentan una cobertura mínima respecto a su población objetivo.

De acuerdo con la Ficha de Monitoreo y Evaluación (2013-2014), la población atendida del PAEI tenía una cobertura para el 2013 de 76 mil 795 indígenas menores de dieciocho años, que representan el 17 por ciento de su población objetivo.

Ahora bien, en sintonía con el Objetivo 3 de la Cruzada de aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas por medio de la minimización de las pérdidas post cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, se encontró que la

principal fuente de ingresos de los hogares rurales es la agricultura, pero esta no es el único medio, existen otros como tal como se muestra en la Imagen 3.4.

Imagen 3.4 Porcentaje el ingreso neto por fuente de los hogares en localidades rurales Cruzada y no Cruzada entre noviembre del 2012 y octubre del 2013.



Fuente: Diagnóstico de la Capacidad Productiva de los Hogares Rurales y Pérdidas Post-cosecha (2014) con Estimaciones del CONEVAL con datos de la EnChor 2013.

Desde luego que, aun habiendo muchos medios de ingreso, no todos los hogares cuentan con ellos y la agricultura siendo la principal fuente de ingresos, los hogares no producen más que para el autoconsumo, es claro que la capacidad productiva es mínima además existen limitaciones que impiden una mayor producción como es el hecho de la falta de créditos por parte del gobierno y del sector privado.

Otra limitante que impide la producción y comercialización, es la falta de infraestructura en las zonas de difícil acceso, en las zonas rurales es conveniente por un lado invertir en infraestructura para que las comunidades estén mucho más conectadas.

No obstante, en el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS, 2014), los recursos del Ramo 33 que antes del 2013 fueran destinados para la infraestructura fue modificado con el fin de atender las carencias sociales de la población objetivo de la Cruzada, el resultado de la dirección de los recursos fue una disminución de los recursos destinados a proyectos de urbanización y un aumento de los recursos asignados al agua y saneamiento de la vivienda principalmente.

Al poco tiempo de la puesta en marcha de Sin Hambre, empezó a tener varias dificultades para atender a la población objetivo, el mismo CONEVAL lo ha afirmado en varias publicaciones.

En un principio, uno de los tropiezos que presentó estuvo referido al criterio de selección de la población objetivo porque aún no se definía por completo cuáles serían los rubros a cumplir para ser beneficiario de Sin Hambre, por otro lado, las dificultades de coordinación por parte de los diferentes niveles de gobierno contribuyeron también a que los objetivos de la Estrategia no tuvieran mucho éxito, así como también la escasa participación de la población civil y principalmente la población objetivo en la materialización de los programas mermaron la posibilidad de éxito de la estrategia.

Entre estas causas y muchas más, no fue cumplido el objetivo de reducir el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema con carencia alimentaria, tal como se muestra en la Imagen 3.5.

Imagen 3.5 Indicadores de carencia social de la población en pobreza extrema por alimentación, México 2012-2014

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

Fuente: Elaboración del CONEVAL (2016) con base en el MCS- ENIGH 2012 y 2014.

En el 2012 había una población de 7 millones 011 mil 966 de personas en pobreza extrema alimentaria y para el 2014 ya había incrementado a 7 millones 143 mil 941, es decir 131 mil 975 personas formaron parte de la red de la pobreza.

Lo que si presentó una ligera disminución para este periodo son algunas de las carencias; como la seguridad social pasando de un 95.5 a un 94.8%, la carencia por la calidad y espacios de la vivienda de un 48.1 a un 45%, y por último la carencia relacionada con los servicios de salud pasando de un 34.5 a un 31.2%.

La Cruzada buscó abatir las insuficiencias desde la perspectiva de garantizar los derechos sociales, derechos considerados por la propia ley como indispensables para el desarrollo social, para ello habría que empezar por aquella población que tenía mucha más desventaja que el resto, y era la que se encontraba en situación de pobreza extrema alimentaria.

Sin embargo, este objetivo no se cumplió al no reducir al menos el porcentaje de la población objetivo que era la que se encontraba en pobreza extrema alimentaria y que por el contrario para el 2014 tuvo un aumento a nivel nacional.

Consideraciones finales

En un mundo globalizado, la participación de los gobiernos locales es importante porque la acción de cada uno puede tener repercusiones positivas sobre otro, pero no sucedería lo mismo si los gobiernos pretenden tener una participación activa a partir de la implementación de las recomendaciones no de otros países sino de organismos internacionales que fueron creados para un solo fin, mas no para un fin común.

En los últimos años las organizaciones internacionales han jugado un papel importante en el sistema internacional, y de la misma manera, han influido también en las decisiones de algunos países como México con respecto a la política interna solo por tener el carácter de organización con alto poder como Naciones Unidas que actúa mediante sus principales organismos como el BM y el FMI.

México, envuelto en los intereses del exterior y también para contar con la aprobación de los principales organismos y considerarlo como ejemplo a seguir para los países de la región, signó el trato de los Objetivos del Desarrollo del Milenio para comprometerse formalmente con el exterior en poner énfasis a la atención social, reduciendo principalmente la pobreza.

Los países como México, se comprometieron en cumplir los 8 Objetivos del Milenio propuesto por Naciones Unidas, sin antes saber las condiciones reales de su población, al darse cuenta de la situación, 15 años no eran suficientes para la consecución de los mismos, era demasiado porque muchos no tenían la capacidad, mucho menos los medios para hacer efectivo el compromiso.

Por eso, con la finalidad de arrojar resultados positivos en poco tiempo, muchos optaron por la vía más fácil de responder a todas las carencias, creando programas para abatir cada necesidad, sin embargo, los efectos son a corto plazo de los cuales tiempo después ya no serán rentables ni para el gobierno, mucho menos para la población.

El aumento de la pobreza por ingresos y de la desaceleración de la reducción de la pobreza en materia de derechos sociales en los últimos años, son pruebas de que los programas de atención a la pobreza ya no son opción para contenerla y que es necesario tomar otras medidas más eficientes para poder enfrentarla, como es el hecho de incluir a la población de las zonas rurales a la economía e invertir al campo volviéndolo más productivo, y apreciando el trabajo de las personas que viven de la producción agrícola mediante un salario justo o la valoración del precio de sus productos.

Y aunque México declaró haber cumplido 6 de los 8 objetivos de los ODM, no hay evidencia verídica de que haya sido posible, porque las políticas sociales implementadas no ayudaron a solucionar el problema real, ni a cumplir con los Objetivos del Milenio, muestra de ello fueron los resultados de Sin Hambre que como estrategia de la administración 2012-2018 no logró al menos cumplir con la población objetivo.

Y, ahora bien, si no se logró cumplir con los primeros Objetivos del Milenio, ¿cómo se pretende cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)? considerando que el surgimiento de los mismos se debe al cumplimiento de los primeros, y en este nuevo proyecto ya no se pide a los países participantes reducir los problemas sino erradicarlos por completo, y que al igual que los primeros tienen un plazo de 15 años para ser cumplidos.

Sin Hambre, fue más bien una respuesta a las exigencias de los organismos internacionales para reducir la pobreza, más no de la población que la padece, ya que siendo una estrategia integral que comprometía grandes cambios en el bienestar social aún enfrenta muchos retos como es el hecho de aumentar la productividad de los agricultores y así incrementar sus ingresos para tener una alimentación adecuada.

Finalmente, tomar la iniciativa de diseñar políticas sociales a partir de las realidades de los mexicanos evitará que se destinen recursos innecesarios a programas que solo ayudan a dar una solución a corto plazo, pero que tampoco garantizan un mejor

nivel de vida a futuro, ya que a decir verdad los diseños de las políticas no son para los pobres porque no va solucionando el problema a raíz, y actuando con tanto desconocimiento hacia la propia población sólo se está garantizando un futuro incierto.

México, siendo un país aún débil ante el escenario internacional la implementación de un proyecto de nación bien acentuada bastaría para empezar a solucionar las necesidades más apremiantes de la sociedad, y esto sería posible siempre y cuando los intereses colectivos estén por encima de los individuales.

Fuentes bibliográficas

Aparicio R., Villarespe, & Urzúa, (2009), *Pobreza en México: magnitud y perfiles*, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, México, D.F.

Boltvinik J. (1995), *Pobreza y Estratificación Social en México*, INEGI, México, D. F.

Damián, A. (2010). "La pobreza en México y en sus principales ciudades". Gustavo Garza y Martha Schteingart (coords.) *Nuevos procesos y modelos del desarrollo urbano y regional en México*, El Colegio de México, México, D. F.

Furlong, A. (2009), *Política Económica Neoliberal y Migración*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Dirección General de Fomento Edit. Puebla, Puebla.

Leycegui, B. (2012). *Reflexiones sobre la política comercial internacional de México 2006-2012*, Secretaría de Economía, México, D.F.

Sen, A. (2000), "Desarrollo y Libertad", Buenos Aires, Edit. Planeta.

Hemerografía

Pacheco, P. (2005). Liberalización de la política comercial y crecimiento económico de México. *Economíaunam*, 2 (4), 84-93.

Boltvinik, J. (1998). Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina. Análisis crítico de los planteamientos de algunos organismos internacionales. *Estudios Demográficos Y Urbanos*, 13(2 (38)), 251-280.

Fuentes electrónicas

Asamblea General. (2000). Declaración del Milenio. En línea <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> Recuperado el día 25 de junio de 2017

Banco Mundial (BM) 2018, Crecimiento del PIB (% anual), En línea, <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=MX> , Recuperado el día 13 de septiembre de 2018.

Centro de Información de Naciones Unidas (Cinu), (2017), Los 8 Objetivos del Milenio, En línea http://www.cinu.mx/minisitio/ODM8/los_8_objetivos_del_milenio/ Recuperado el día 16 de abril de 2017.

CEPAL (2001) Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de literatura. En línea https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4740/1/S01010056_es.pdf , Recuperado el día 22 del septiembre de 2018. CONEVAL (1990-2015), Evolución de las dimensiones de la pobreza datos censales 1990-2015, En línea <https://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Datos-censales.aspx> , Consultado el día 06 de febrero del 2017.

CONEVAL (2013), Esquema general de evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2018, en línea https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA_GENERAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_%20F.pdf Recuperado el día 2 de febrero del 2017.

Coneval (2013), Ficha de monitoreo y evaluación (2013-2014), en línea http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_Evaluacion_2013/CDI/06_S_178.pdf Recuperado el 1 de enero de 2018.

Coneval (2014), Estructura y alcance de los instrumentos de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019. en línea <http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Ham>

[bre/Coneval_Reporte%20de%20avances_CNCH_Julio_2014.pdf](#) Recuperado el día 1 de febrero del 2017.

CONEVAL (2014), Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014. En línea http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf Recuperado el día 18 de marzo del 2017.

CONEVAL (2016) Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. En línea https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance_Cruzada_2013_2016.pdf . Recuperado el día 24 de septiembre del 2018.

CONEVAL (2018) Medición de la pobreza: Glosario En línea <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx> Recuperado el día 22 de septiembre del 2018.

CONEVAL. (2015). Resultados intermedios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, En línea http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20intermedios_CNCH.pdf Recuperado el día 28 de julio del 2017.

Diario Oficial de la Federación, (2013), Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre, en línea http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013 Recuperado el día 12 de enero del 2017.

Fondo Monetario Internacional (FMI) 2012, World Economic Outlook Database, En línea, <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28> Recuperado el día 13 de septiembre del 2018.

CONEVAL (1990-2012), Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso, 1992-2012, En línea, <https://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Medicion-por-ingresos-1990-2012.aspx> Recuperado el día 27 de octubre del 2018.

Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), En línea http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf Recuperado el día 15 de abril de 2017.

PNUD (1990). Índice de Desarrollo Humano, En línea http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf

Recuperado el día 03 de octubre del 2018.

PNUD (1990-2017). Human development index (HDI). En línea <http://hdr.undp.org/en/data#> Recuperado el día 05 de octubre de 2018.

PNUD (1997) Informe sobre desarrollo humano 1997. En línea <https://derechoalaconsulta.files.wordpress.com/2012/02/pnud-informe-1997-versic3b3n-integral.pdf> , Recuperado el día 21 de septiembre del 2018.

Presidencia de la República. (2013). 1er. Informe de gobierno. En línea <http://www.presidencia.gob.mx/primerinforme/> Recuperado el día 15 de junio del 2017.