

POLÍTICA SOCIAL, POBREZA ALIMENTARIA: LOS SALDOS DEL SEXENIO 2012-2018

SUSANA MERINO MARTÍNEZ

Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Resumen: El propósito del presente trabajo es analizar una de las estrategias de política social, orientada a atender el problema de la pobreza extrema en México. Nos referiremos a la estrategia denominada Cruzada contra el Hambre, definida por la Secretaría de Desarrollo Social, como una estrategia de inclusión y bienestar social, enfocada originalmente a una población de 7.01 millones de personas consideradas en pobreza extrema con carencia alimentaria. La revisión crítica de la Estrategia permitirá establecer el alcance de la misma, si se trata de una estrategia y de una política social de nueva generación, si amortigua o erradica el problema de la pobreza y el efecto que tiene en reducir la brecha de desigualdad provocada por las políticas neoliberales.

Palabras clave: política social, programas sociales, pobreza alimentaria.

Abstract: The purpose of the present work is to analyze one of the key social policy strategies of the Mexican government, which focuses on addressing the problem of extreme poverty in Mexico. We are referring to the strategy called Crusade against Hunger. The Mexican Ministry of Social Development has defined said Crusade as an inclusive strategy aimed at social welfare, originally focusing on a population of 7.01 million people who are deemed to live in extreme poverty and who experience food deprivation. From its inception, the strategy in question was announced as one of the core ideas of the social development policy of the present Mexican administration. The critical review of the abovementioned strategy will allow us to establish the scope of the same, and to determine whether it is really a strategy as well as a new generation social policy. It will also allow us to ascertain if the strategy in question would minimize or eradicate the problem of poverty, and the effect it has on narrowing the inequality gap brought about by neoliberal policies.

Keywords: Social Policy, Social Programs, Poverty.

1. Introducción

El propósito del presente trabajo es analizar una de las estrategias de política social, diseñada para atender el problema de la pobreza extrema en México durante el sexenio 2012-2018. Se realiza un acercamiento a la política social de nueva generación, protectora de derechos sociales. La referencia es la estrategia denominada Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), creada para la atención de la población en pobreza extrema con carencia alimentaria. Se contrasta brevemente, con la política social anunciada por el nuevo gobierno (2018-2024) perfilada en su programa de gobierno sexenal, la cual forma parte de su capital político. Tiene el reto en el mediano plazo, de diseñar una estrategia para remontar la situación de pobreza extrema y pobreza en que se encuentran 9.4 y 55.4 millones de personas, respectivamente.

La CNCH se analiza desde el enfoque de una política social de nueva generación. Por lo tanto, se buscó dar cuenta de sus efectos amortiguadores, ya que no es una política que pueda por sí sola eliminar el problema de la pobreza alimentaria, así como los efectos que tiene en la disminución de la brecha de desigualdad que la política neoliberal ha provocado.

Se realiza un análisis de la estrategia Cruzada Nacional contra el Hambre a partir de su estructura, funcionamiento, operación y resultados. Las evaluaciones realizadas a la Cruzada, por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL)¹; los aportes que ofrece para el análisis y propuestas para programas como el que nos ocupa. Por último, se anotan algunas conclusiones.

2. Política social en México: características en el siglo XXI

La política social como campo de estudio y reflexión en el cual intervienen los especialistas de las ciencias sociales, se ha transformado en los últimos 40 años. Su complejidad amerita distintas miradas y formas de pensarla con sus posibilidades de articulación en lo político, lo económico, lo cultural y lo propiamente social, esto con la intención de darle una nueva direccionalidad para enfocarse a desarrollar y potencializar a los diversos actores sociales que han surgido en los últimos años; que busca incidir en el logro del bienestar social pleno bajo una plataforma amplia de derechos humanos y sociales protegidos, los cuales deben estar disponibles, accesibles y de calidad. Esta perspectiva lleva a recuperar el carácter histórico, político y técnico de la política social, como dispositivo de protección de la sociedad; donde profesionales de las ciencias sociales encuentran un amplio campo de estudio y diversas formas de intervenir en ella, sumando así posibles soluciones.

Analizar la acción de la política social en México en un entorno de alta complejidad se acompaña de cambios que se han ido sumando en las últimas dos décadas del siglo veinte y la primera del siglo veintiuno como son: transiciones democráticas, cambios políticos en los grupos en el poder, crisis económicas y financieras recurrentes, incremento de la violencia y la inseguridad pública y social, las transformaciones demográficas y su impacto en la composición del empleo, la influencia de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), las cuales están modificando las formas de organización del trabajo; la producción; los espacios y mecanismos para interactuar e incidir en las organizaciones de la sociedad civil y sus diversos actores sociales; tanto localmente como en la misma agenda pública.

¹ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia (<http://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>).

3. Pobreza alimentaria: cuando el acceso y el derecho pasan por el mercado

En las últimas décadas uno de los problemas nacionales de mayor impacto es la pobreza alimentaria ya que ha modificado las condiciones de vida de un número importante de personas y familias; con ello ha incrementado y acentuado las desigualdades entre los grupos sociales y territorios en todo el mapa nacional y el de América Latina, así se ha reconocido por organismos como OXFAM (Esquivel, 2015) y por estudios e informes sobre las desigualdades (COLMEX, 2018).

En el caso de la pobreza alimentaria en México, una revisión de las últimas cifras por entidad federativa del país, muestra que más del 56% de los estados presentan cifras de población en pobreza y pobreza extrema. Los contrastes entre los años de 2010 y 2016 en materia de resultados de la política social, muestran una reducción en las cifras de pobreza extrema, sin embargo, se observa que las cifras se mantienen sin grandes cambios, es las entidades del sur y sureste en México.

Partiendo de que el origen de la pobreza es multifactorial, mencionamos algunos de los factores que detonan la pobreza alimentaria. Székely y Ortega realizaron un análisis de la evolución de la pobreza alimentaria, considerando la oferta y la demanda de productos básicos (2014: 47). El incremento de los precios de los alimentos ha limitado el acceso a la canasta básica de alimentos y por lo tanto modificado el patrón de consumo entre las familias y los hogares. Cabe mencionar que hoy en día, el valor de la canasta básica alimentaria mensual, integrada por 40 productos², asciende a \$5,568.07 mensuales y el salario mínimo mensual, a partir de enero de 2019, asciende a \$3,083.40, lo cual la volverá inalcanzable para 26.9 millones de familias, asegura el CONEVAL (Mendoza, 2019).

Un análisis de Esquivel (2015) reporta otro factor que incide en la pobreza alimentaria, es el bajo crecimiento económico que detona la falta de empleo, ingresos y la reducción del gasto social. Pese al aparente esfuerzo de quienes administran la estrategia, el estudio reporta que existen 28 millones de personas que padecen hambre, de los cuales son pobres extremos en alimentación más de 7 millones, población objetivo de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

[...] la alimentación no sólo está relacionada con la capacidad de compra de las personas o familias, sino también con el entorno

² 1. Maíz; arroz; 2. frijol; 3. azúcar; 4. harina de maíz enriquecido; 5. aceite vegetal comestible; 6. atún; 7. sardina; 8. lenteja; 9. leche fluida, en polvo y sus derivados; 10. chiles envasados; 11. café soluble; 12. sal de mesa; 13. avena; 14. pasta para sopa; 15. harina de trigo; 16. chocolate; 17. galletas; 18. jabón de lavandería; 19. jabón de tocador; 20. papel higiénico; 21. detergente en polvo; 22. crema dental; 23. carne de res; 24. carne de puerco; 25. carne de pollo; 26. tostadas; 27. pan de caja y dulce; 28. huevo fresco; 29. pescado seco; 30. agua purificada; 31. puré de tomate; 32. frutas deshidratadas; 33. concentrados para la elaboración de bebidas; 34. gelatina; 35. garbanzo; 36. chícharo y soya; 37. frutas y verduras; 38. ajonjolí; 39. chíá y amaranto; 40. pilas.

económico, social y cultural de una nación o región, como lo es el crecimiento de la producción nacional de alimentos y los modelos productivos que la impulsan, además de las condicionantes nutricionales que sustentan una mejor calidad de vida: Esto significa que la pobreza alimentaria debe ser explicada tanto como un problema de acceso como de disponibilidad consumo de alimentos (López Salazar, 2015: 31).

De lo anterior se desprende una primera reflexión, cómo valorar la situación de la pobreza alimentaria en población de extrema pobreza, si lo que se está reconociendo no sólo es la falta de ingresos, sino el acceso a la alimentación como una carencia social importante, cuando lo que hay de fondo es un mercado que violenta el derecho a la alimentación, un derecho cuyo incumplimiento atenta contra la vida de las personas y las familias en un país.

Si bien se reconoce a la alimentación como un derecho social y como tal se aborda en las agendas para el desarrollo, como la de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS, 2030). En el caso de México el derecho a la alimentación involucra varios elementos, no solo un tratamiento de la política desde lo nutricional, sino en concreto, que los alimentos deben estar disponible, ser accesible, adecuados, suficientes y de calidad. Para Moyado (2015), es el Estado el que debe garantizar este derecho y aunque no todos los alimentos los proporcionará directamente, sí deberá generar las condiciones para que las personas puedan utilizar su capacidad y experiencia para producir o adquirir alimentación por ellos mismos y sus familias, esto requiere tierra, semillas, agua y otros recursos como la inversión pública en la agricultura. De ahí que este derecho se vincule con otros como el del acceso a un ingreso bien remunerado para adquirirlos por sí y vivir dignamente.

4. Evolución de la pobreza extrema y alimentaria

Considerando la medición realizada por el CONEVAL, las cifras que se muestran a continuación en el cuadro 1, dan cuenta de esta evolución de la pobreza, presentada bajo un esquema de carencias sociales y de indicadores de bienestar.

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2016 .												
Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010-2016.												
Indicadores	Estados Unidos Mexicanos											
	Porcentaje				Millones de personas				Carencias Promedio			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Pobreza												
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	46.2	43.6	52.8	53.3	55.3	55.4	2.6	2.4	2.3	2.2
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	36.6	35.9	39.8	41.8	43.9	44.0	2.2	2.0	1.9	1.9
Población en situación de pobreza externa	11.3	9.8	9.5	7.6	13.0	11.5	11.4	9.4	3.8	3.7	3.6	3.5
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	26.3	26.8	32.1	33.5	31.5	32.9	1.9	1.8	1.8	1.7
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	7.1	7.0	6.7	7.2	8.5	8.6	0.0	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	20.5	22.6	22.8	23.2	24.6	27.8	0.0	0.0	0.0	0.0
Privación Social												
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	72.4	70.4	85.0	86.9	86.8	86.3	2.3	2.2	2.1	2.0
Población con al tres carencias sociales	28.2	23.9	22.1	18.7	32.4	28.1	26.5	23.0	3.6	3.5	3.5	3.4
Indicadores de carencia social												
Rezago educativo	20.7	19.2	18.7	17.4	23.7	22.6	22.4	21.3	3.1	2.9	2.8	2.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	18.2	15.5	33.5	25.3	21.8	19.1	3.0	2.8	2.8	2.7
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	58.5	55.8	69.9	71.8	70.1	68.4	2.5	2.3	2.3	2.2
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	15.2	13.6	12.3	12.0	17.4	15.9	14.8	14.8	3.6	3.4	3.3	3.1
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	21.2	19.3	26.3	24.9	25.4	23.7	3.3	3.2	3.1	2.9
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	23.4	20.1	28.4	27.4	28	24.6	3.0	2.9	2.8	2.6
Bienestar												
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	20.6	17.5	22.2	23.5	24.6	21.4	2.9	2.5	2.5	2.4
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	53.2	50.6	59.6	60.6	63.8	62.0	2.3	2.1	2.0	1.9

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2010, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Cuadro 1

Al revisar los cambios registrados por el CONEVAL (2017) en el desempeño de la política social en materia de combate a la pobreza, se observan los resultados limitados en materia de política alimentaria. Llama la atención lo siguiente:

- Para este periodo (2010-2016), el total de pobres aumentó de 52.8 a 55.4 millones de personas en situación de pobreza.
- Los cambios más importantes se dan entre la población en situación de pobreza extrema, la cual disminuyó; y la población en situación de pobreza moderada, aumentó.

- En cuanto los indicadores de privación social, de las siete carencias sociales que se miden, el promedio de carencias es de tres a dos carencias en este grupo de población. En este rubro los cambios son mínimos.
- Entre las carencias que más están afectando a la población en pobreza extrema se encuentran la falta de seguridad social, carencias que limitan los accesos a la infraestructura y bienes básicos de la vivienda y el no acceso a la alimentación.
- El rezago educativo, sigue concentrando un número importante de población con más de 20 millones de personas, afectando a grupos indígenas y localidades donde están residen. Así como casi 25 millones con carencias de acceso a la alimentación.

En 2013 como estrategia de la política social, el Gobierno Federal emprendió la estrategia de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNcH) y la política pública denominada Programa Nacional México sin Hambre (PNsH), cuya coordinación principal la realizaba la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), acompañada de 19 dependencias federales, simultáneamente buscaba articular los esfuerzos y acciones públicas de los gobiernos estatales y municipales; así como la participación de la sociedad civil y las comunidades en las localidades incorporadas en esta estrategia.

Los aspectos señalados en el siguiente apartado permitirán contextualizar la importancia y alcance de los principales ejes de acción de la política social de nueva generación del Estado mexicano, la Cruzada Nacional contra el Hambre y el Programa *PROSPERA*.

5. Cruzada Nacional contra el Hambre

En la perspectiva expuesta anteriormente, la SEDESOL pretendió superar el enfoque asistencialista y transitar hacia un enfoque que promoviera activos y capacidades que generaran ingresos, como la educación y salud; combatiendo las causas de la pobreza a través del fomento de una cultura de coparticipación y corresponsabilidad de las comunidades beneficiadas de los programas sociales.

La Cruzada Nacional contra el Hambre, fue definida por la Secretaría de Desarrollo Social, como una estrategia de inclusión y bienestar social, creada por Decreto presidencial en enero de 2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF, 2013), enfocada –en el momento de su creación- a una población de 7.01 millones de personas (CONEVAL, 2015) consideradas en pobreza extrema con carencia alimentaria. Al inicio del sexenio fue uno de los ejes fundamentales de la política de desarrollo social del gobierno de Enrique Peña Nieto. Cobijado con una estrategia en la que participaban 90 programas, componentes, acciones, fondos, vertientes y sistemas propuestos por 19 entidades y dependencias del Gobierno Federal, además de los gobiernos estatales y los gobiernos municipales (SEDESOL, 2014).

También se denominó a la Cruzada Nacional contra el Hambre, como parte de una política social de nueva generación, la cual consiste, según lo explicó la Secretaría de Desarrollo Social, “[...] en el ejercicio ciudadano de los derechos sociales establecidos en la Constitución Política de los Estados Mexicanos, para alcanzar una sociedad equitativa, con cohesión e igualdad de oportunidades [...]” (SEDESOL, 2013). Entre las ideas centrales de la política social de nueva generación, se citan las siguientes: sociedad con plenos derechos ciudadanos y humanos; política social universal; universalizar derechos; cambiar la mentalidad a una de derechohabiente social; política social desde abajo; reconstruir la cohesión social; formar individuos con mentalidad ciudadana sujetos de derecho; una relación más horizontal entre el Estado y los derechohabientes; se privilegiará como forma de trabajo y en el diseño de la política social, la coordinación interinstitucional e intergubernamental (SEDESOL, 2013). En relación a los derechos sociales básicos, corresponden con los denominados Derechos Humanos de Segunda Generación (económicos, sociales y culturales), base para conformar un Estado de Bienestar (que diseñe una política económica que favorezca el empleo, un salario suficiente, que vigile las condiciones de trabajo y que redistribuya la renta).

5.1. Objetivos del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre

De acuerdo al Decreto por el que se estableció, los objetivos fueron cinco:

1. Cero hambre, a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación
2. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y
5. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre (DOF, 2013).

5.2. Estructura

El Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre se estructuró a partir de 19 dependencias y entidades del sector público³³, coordinadas por la Secretaría de Desarrollo Social, responsables de los 90 programas que participan en el Sistema.

³³ Las 19 dependencias y entidades del sector público son: Secretaría de Desarrollo Social, quien la presidirá; Secretaría de gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de la Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Comunicaciones y Transporte; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Previsión

La coordinación interinstitucional en materia de política social, tiene como propósito poner en marcha una colaboración más eficiente entre los tres niveles gubernamentales para una mejor orientación del gasto público; es un esquema que permitirá identificar y cohesionar los sectores de la población dispersos a lo largo del territorio.

Coordinar los tres niveles de gobierno, permitirá un acercamiento incluyente con atención a diversos grupos en pobreza extrema. El manejo de un padrón único permitirá “[...] homologar prácticas administrativas, corregir desviaciones, diseñar programas más eficientes, erradicar la corrupción y el clientelismo, y definir de manera más apropiada e rumbo de la política social en el mediano y largo plazo” (Sojo, 2006: 284). Otro propósito de la coordinación interinstitucional es la centralización de la información, de las decisiones, combatir las inercias de las maquinarias políticas que administran los diversos programas y vencer la resistencia al cambio.

A esta estructura se le denominó “reingeniería de la política social”⁴⁴ que acabaría con el enfoque asistencialista y se transitaría hacia una política social de nueva generación basada en derechos, que supere las actitudes pasivas de los beneficiarios.

Para efectos de articular y promover la participación social, se integraron Comités Comunitarios con los beneficiarios de los programas sociales, quienes supervisaban la fase de instrumentación y cumplimiento de los objetivos del mismo.

En la práctica, la Estrategia cumplía con su objetivo de proporcionar alimentos, a través de 7,808 comedores comunitarios, (Informativo SinHambre, 2016). SinHambre (2017) reportó a febrero, el registro de 4 millones 564 mil 715 personas en condición de pobreza extrema alimentaria que habían sido atendidas por al menos uno de los programas sociales que forman parte de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

5.3. Algunos resultados de la evaluación intermedia de la Cruzada

En lo general, el Informe de Evaluación de la Política Social 2016 (CONEVAL, 2016), reporta que la medición de la pobreza para el periodo 2010-2016 tuvo el siguiente comportamiento:

- Reportó un aumento de 2.6 millones personas más en situación de pobreza, entre 2010 y 2016.
- En cambio, las personas en situación de pobreza extrema, disminuyó en el mismo periodo, de 13.0 a 9.4 millones.

Social; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Turismo; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Instituto Nacional de las Mujeres, y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. *Diario Oficial*, 22 de enero de 2013.

⁴⁴ Así la denominó la entonces vice-coordinadora de Política Social del equipo de transición gubernamental del presidente electo Enrique Peña Nieto, Rosario Robles, el 30 de octubre de 2012, en el Senado de la República. *El Financiero*, 31 de octubre de 2012. 44.

- La población vulnerable por carencias sociales (ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación, grado de inseguridad alimentaria y grado de cohesión social), en el mismo periodo, se redujo de 32.4 a 23.0 millones de personas.
- Población vulnerable por ingresos aumentó de 6.7 a 8.6 por millones de personas.

De la información de esta evaluación, se desprende que, en el año 2016, la pobreza extrema representaba 7.6% de la población; pobreza, 43.6%; vulnerable por carencias sociales, 26.8%; y vulnerable por ingresos, 7.0%.

Con respecto a la evaluación en particular de la Cruzada Nacional contra el Hambre, tiene sus particularidades derivadas de la forma en la cual fue instrumentada, en primer término y sin perder de vista que fue una estrategia de coordinación interinstitucional, focalizada en un sector muy específico del grupo de población catalogado en pobreza extrema, encontrándose en pobreza extrema con carencia alimentaria, 9.4 millones de personas de acuerdo a cifras de 2016. Dicha estrategia estuvo sujeta a un constante ajuste en cuanto a diseño y focalización de la población objetivo por lo complejo de su estructura y funcionamiento, no obstante que participaron 19 entidades con 90 programas, la Secretaría de Desarrollo Social ejerció un fuerte control de la operación y de los recursos. Inició con 400 municipios considerados prioritarios y en 2014 incorporó 612 más. Sin embargo, la población con carencia por acceso a la alimentación, aumentó de 27.4 a 28.0 millones de personas, de 2012 a 2014, disminuyendo a 24.6 en 2016. Se desprende de los *Resultados Intermedios de la Cruzada contra el Hambre 2015* publicada por CONEVAL, que este aumento, se explica a que la focalización territorial es incompleta, lo mismo que la población objetivo, existen deficiencias en la coordinación interinstitucional de los programas, centralización de las decisiones, obstáculos en la liberación de los recursos financieros, falta de registros puntuales de la población atendida (CONEVAL, 2016: 8).

Por su estructura y funcionamiento resulta difícil entender la interacción de los involucrados y por lo tanto evaluar resultados. Da la impresión de que las acciones de la Cruzada se mezclaron y diluyeron entre distintos grupos de beneficiarios, todos pobres por supuesto, pero no necesariamente la población y municipios-objetivo.

La pobreza como un problema multifactorial y multidimensional, necesita de un esfuerzo de coordinación interinstitucional entre las dependencias de la Administración Federal, así como entre las dependencias estatales y municipales. Es bajo este esquema de coordinación entre instituciones y programas sociales responsables de la política social, como deben evaluarse los resultados de dicha estrategia.

Ante esta situación que se presenta en la administración de un programa, en el trabajo de campo concreto, en la instrumentación del programa social, se considera pertinente invocar los principios de la Nueva Gerencia Pública y de Gerencia Social, cuyo propósito concreto es proporcionar cuadros técnicos altamente especializados, que puedan darle el

matiz de sensibilidad más que de neutralidad a la política social para construir entornos colaborativos, los cuales reconstruyan una relación democrática entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado. Que, bajo el modelo de gobernanza, exploren la autorregulación, responsabilidad e iniciativa social para resolver los problemas locales y regionales, en muchas ocasiones, la suma de viejos y nuevos problemas, supera la rigidez burocrática y hace necesario, entornos de diálogo y colaboración horizontal.

6. Conclusiones

Los ajustes que el modelo económico obliga, ha impactado el alcance de las políticas públicas, entre ellas la política económica y la política social. Se requieren políticas públicas de Estado, que garanticen la inclusión y los derechos económicos y sociales.

En las tres últimas décadas, los efectos sociales de la política económica neoliberal y sus instrumentos focalizadores han producido efectos catastróficos al incrementar no solo el número de pobres y pobres extremos, sino acrecentar la desigualdad económica y social. Se constata en evidencias empíricas recuperadas a través de los trabajos consultados en este trabajo, que en lugar de resolver la pobreza extrema con carencia alimentaria, en algunos periodos se incrementó, agudizando procesos de desigualdad social y exclusión de grupos sociales importantes; dejando sin efecto el derecho a la alimentación y a un desarrollo social pleno.

Se requiere de una política económica y social que redistribuya la riqueza para que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales se materialicen; se requieren otros enfoques para diseñar e implementar una política social activa y distributiva, que en un marco de Derechos Humanos y Sociales amplios, protegidos, y con una plataforma de bienes y servicios accesibles, generen las condiciones para salvaguardar los derechos sociales. De esta forma, la pobreza se relaciona con la dimensión del derecho de las personas a una vida digna, que cubra sus necesidades básicas en un plano amplio y no sólo desde el enfoque de la subsistencia. Lo cual nos sugiere la importancia de replantear la concepción de la pobreza y de la política social.

La Cruzada Nacional contra el Hambre fue una estrategia macro que requirió propuestas para articular lo micro espacial con el fin de atender lo heterogéneo y diverso de las regiones y comunidades, por lo que la dimensión territorial de la pobreza es una variable muy importante a considerar en el manejo de las políticas sectoriales incluyendo la social.

No logró mejores resultados debido a varios factores: fue de una estrategia residual, focalizada y selectiva; su persistencia y su incremento en determinados periodos, es una clara señal de que existen errores desde su concepción y hasta su instrumentación, la administración de la estrategia a través de la coordinación interinstitucional, no obstante sus bondades, también diluye recursos entre las entidades participantes y los tres niveles de gobierno.

El análisis de la política social, sus programas y resultados es un ejercicio importante, pero no suficiente. Se requiere replantear la conceptualización de la pobreza y la política social.

Antes de concluir, es importante establecer un contraste con la política social anunciada por el nuevo gobierno encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador. A través de ella pretende construir “una nueva vía hacia el desarrollo para el bienestar, [...] construida desde abajo” (PND, 2019: 36). Por lo cual requerirá realizar profundos ajustes a la política social, para redirigirla con un enfoque de bienestar, inclusión y universalización. Por lo pronto, a seis meses de gobierno, la política social perfilada en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) mantiene en gran medida los rasgos de la estructura y funcionamiento que data de los años noventa: la utilización de las transferencias monetarias condicionadas, la focalización territorial y en determinados grupos humanos.

Los nueve programas ahí consignados atenderán: a adultos mayores; personas con discapacidad, hasta 29 años y pertenecientes a comunidades indígenas de 0 a 64 años; becas para niños y jóvenes menores de 18 años; beca para capacitación, por un año, para jóvenes entre 18 y 29 años que no trabajan ni estudian; becas para jóvenes estudiantes hasta los 28 años, regulares, de nivel superior, modalidad escolarizada, durante cinco bimestres; apoyo mensual económico, con insumos y técnico, a pequeños propietarios, con 2.5 ha, para incentivar el desarrollo rural integral; apoyo para la reconstrucción, dirigido a población ubicada en zonas con mayor marginación y mayoritariamente indígenas, con altos índices de violencia y afectada por los sismos de 2017 y 2018, en 12 estados de la República, el monto total destinado es de 8 mil millones de pesos; programa de mejoramiento urbano y vivienda para 14 municipios del país, ubicados en la frontera norte y polos de desarrollo turístico, tendrá prioridad la vivienda social; y, crédito a la palabra para un millón de pequeños negocios, el monto inicial será de 6 mil pesos y el máximo de 20 mil, dependiendo de la responsabilidad en el pago del beneficiado.

El reto es grande, requerirá de procesos graduales para el tránsito a una política social universal. Mientras tanto hay que identificar a los verdaderos sujetos necesitados de los apoyos que brinda el Estado, a través de un padrón único de beneficiarios, que en las administraciones anteriores no pudo concretarse, pero también debe renunciar a la utilización de prácticas clientelares, muy útil en el corto plazo pero que desacredita y resta legitimidad al gobierno en turno. El actual gobierno debe aprovechar las condiciones que le ofrece el momento histórico y el capital político con que cuenta.

Referencias bibliográficas

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016. Primeros Hallazgos. México. Asequible en: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/Principales-Hallazgos-IEPDS-2016.pdf>, fecha de consulta: 15-05-2017.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2016). Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre. México. Asequible en: <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/cruzada-nacional-contra-el-hambre-evaluacion-y-resultados>, fecha de consulta: 15-05-2017.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015). Ejercicio de Evaluación 2014. Cruzada Nacional Contra el Hambre, México. Asequible en: <http://sinhambre.gob.mx/noticias/lecturas-recomendadas/>, fecha de consulta: 15-05-2017.

Diario Oficial de la Federación (2014). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Prospera, Programa de Inclusión Social. 5 de septiembre.

Diario Oficial de la Federación (2013). Decreto por el que se crea el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. 22 de enero.

El Colegio de México (2018). *Desigualdades en México*. México. Asequible en: <http://desigualdades.colmex.mx/informe-desigualdades-2018.pdf>, fecha de consulta: 15-05-2017.

Esquivel Hernández, Gerardo (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. Oxfam, México. Asequible en: https://www.oxfam.mx/org/sites/default/files/desigualdadextrema_informe.pdf, fecha de consulta: 15-05-2017.

López Salazar, Ricardo (2015). Pobreza alimentaria, seguridad alimentaria y consumo alimentario: una aproximación para el caso de México. *Revista Chilena de Economía y Sociedad*, Junio. 29-49. Asequible en: <http://sitios.dif.gob.mx/cenddif/wp-content/uploads/2017/03/Pobreza-alimentaria.pdf>, fecha de consulta: 15-05-2017.

Mendoza, Mario (2019). Canasta básica de AMLO inalcanzable para 26.9 millones de familias. *Publimetro online*. Asequible en: <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2019/02/20/canasta-basica-amlo-inalcanzable-26-9-millones-familias.html>, fecha de consulta: 15-05-2017.

Moyado Flores, Socorro (2015). *El derecho a la alimentación, pobreza y hambre en México*. México: CRIM-UNAM.

Objetivos del Desarrollo Sostenible 2030 (2015). Asequible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>, fecha de consulta: 15-05-2017.

Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024). México: Presidencia de la República.

SEDESOL (2014). Programas, Componentes, Acciones, Fondos, Vertientes, Subsidios, Proyectos y Sistemas propuestos por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para Incidir en la CNcH en 2014. Documento. México.

SEDESOL (2013). Política Social de Nueva Generación y Cruzada Nacional contra el Hambre. Documento de trabajo. Versión 1.1, 13 de septiembre. México.

SinHambre (2017). Asequible en: http://sinhambre.gob.mx/personas_en_condiciones_de_pobreza_extrema_de_alimentacion_que_son_atendidas_por_la_cnch/, fecha de consulta: 17-05-2017.

Sin Hambre. Informativo (2016) No. 9. Asequible en: <http://sinhambre.gob.mx/transparencia/>, fecha de consulta: 06-06-2017.

Sojo Garza-Aldape, Eduardo (2006). *Políticas Públicas en Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Székely Pardo, Miguel-Araceli Ortega, Díaz (2014). Pobreza alimentaria y desarrollo en México. *El Trimestre Económico*, 321. 43-105.