

Pobreza alimentaria y Política Pública en México: Un análisis de la Cruzada Nacional Contra el Hambre en León

Ma. Magdalena Zacarías Becerra, Dr. Alex Ricardo Caldera Ortega

Licenciatura en Administración Pública, Universidad de Guanajuato | Dirección de correo electrónico:
magdalenazacariasbecerra@hotmail.com

Departamento de Gestión Pública y Desarrollo, División Ciencias Sociales y Humanidades, Campus León, Universidad de Guanajuato | Dirección de correo electrónico: arcaldera@ugto.mx

Resumen

Aunque el tema de la pobreza ha sido abordado desde diferentes perspectivas, el presente trabajo se llevará a cabo en torno a una de ellas, la pobreza alimentaria, es importante aclarar que la pobreza en términos generales se ha estudiado en nuestro país desde los años ochenta —luego de la crisis económica de 1982—, pues se pudo ver entonces que la pobreza no era resultado colateral de una economía sub-desarrollada (Gómez, 2010). La presente administración federal (2012-2018) ha centrado su atención en el problema de la pobreza extrema y el hambre, que según cifras oficiales padecen más de 7 millones de mexicanos. Este es el caso de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), la cual se ha convertido en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto su estrategia de política social por excelencia. El presente trabajo se enfocara en analizar los datos respecto a la aplicación de la CNCH en el municipio de León Guanajuato en específico a través de la aplicación del Programa de Ayuda Alimentaria (PAL) para conocer el impacto que este ha tenido en los beneficiarios.

Abstract

Although the issue of poverty has been approached from different perspectives, this work will take place around one of them, the food poverty, it is important to clarify that poverty in general has been studied in our country since the 80s after the economic crisis of 1982, for it was then that poverty was not a product by economical undeveloped (Gómez, 2010). The present federal administration 2012-2018 has focused on the problem of extreme poverty and hunger, according to official figures affects more than 7 million Mexicans, data released by the head of the Ministry of Social Development, Rosario Robles Berlanga, this is the case of the National Crusade Against Hunger, which has become the administration of President Enrique Peña Nieto its strategy of social policy par excellence. This paper will focus on analyzing the data regarding the implementation of the Crusade in the city of Leon Guanajuato in particular through the implementation of PAL (Programme food aid) for the impact this has had on program beneficiaries.

INTRODUCCIÓN

El derecho a la alimentación quedó establecido el 13 de octubre de 2011 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el art. 4 párrafo tercero, tal pareciera que esto arregla mágicamente la situación de pobreza alimentaria, en la que viven según las cifras del *el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social* (CONEVAL) al 2008 18.2% de la población total en México. Y según las cifras que presenta la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) este número aumento hasta llegar a ser del 27.4% para el 2013.

Marco Teórico

La definición que nos ofrece CONEVAL respecto a la pobreza alimentaria establece que esta es "...la incapacidad para obtener la canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar solo los bienes de dicha canasta" (México, 2009, pág. 37). Esta misma definición es retomada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en la presentación de la *Cruzada Nacional contra el Hambre*, descrita en la página oficial de esta secretaria, en la administración 2012-2018.

Para los fines del presente trabajo tomare la definición que ofrece Aguilar Villanueva (2009) en donde establece descriptivamente que política pública es:

- a) Un conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad, o para resolver problemas, cuya solución es considerada de interés o beneficio público.
- b) Acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía.
- c) Acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas.

Acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.

Revisión bibliográfica

Para este momento se han realizado varios análisis entorno a la Cruzada Nacional Contra el Hambre, hechos desde diferentes perspectivas, coinciden todos ellos en la importancia de la estrategia, por el objetivo que persigue, por su protagonismo en la presente administración federal, por la cantidad de recursos que se están disponiendo para la ejecución de cada uno de sus 90 programas y por la participación que de manera interinstitucional sostiene la casi mayoría de las secretarías del estado mexicano.

En primer lugar Julio Boltvinik, analiza la medición de la pobreza basada en una visión multidimensional de la misma, cuestiona el hecho de que para el establecimiento de la población objetivo de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, no se hayan considerado los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, elaborada en el 2012 (ENSANUT12).

Dicho cuestionamiento surge de la disparidad entorno a los números de población en situación de pobreza alimentaria que se establecen como resultado de la ENSANUT12 a través del trabajo hecho por el instituto nacional de salud pública, según la cual son 36.4 millones de personas y nos los 7.4 millones población objetivo determinada a partir de los números arrojados por los análisis hechos por el CONEVAL que tiene como base la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares al 2010 (ENIGH2010).

El autor llama "tragicómica" la combinación de los números que dan como resultado a la población objetivo, a partir de la descripción de los datos cruzados hechos por los formuladores de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, busca demostrar lo tramposo de combinar los números de pobres extremos, junto con el acumulamiento de carencias, lo que "milagrosamente reduce la población objetivo" aun con estas reducciones, en

una primera etapa, los esfuerzos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, serán canalizados a 400 municipios, lo que significa que dirigen su atención hacia tan solo 3.7 millones de personas, es decir, la mitad de la población objetivo, lo que preocupa al autor es que estos, no estén identificados con nombre y apellido.

En segundo lugar Beatriz Gil, Obed Méndez y Armando Sobrino tomaron como caso de estudio, la Cruzada Nacional Contra el Hambre, para analizar uno de los componentes de la estrategia social del gobierno federal que preside Enrique Peña Nieto, el componente es el que se establece como el primer eje de dicha estrategia “Participación ciudadana” este se contempla de igual manera el sexto objetivo “Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre”

El análisis hecho por los autores se concentra en la importancia que supone considerar la participación social de los beneficiarios en la formulación de detección y propuestas de solución a los problemas que los aquejan, en particular en el sentido de la pobreza alimentaria, del mismo modo resalta las posibilidades de acción y participación de los gobiernos locales.

Por último, Katya Rodríguez, catedrática e investigadora de la Universidad de Guanajuato, se dio a la tarea de analizar en qué manera la estrategia actual cambiaba con respecto a la anterior.

Uno de los cambios importantes que se refieren en este trabajo, es que se reconoce el sentido de la política social como tema central, para enfocar los esfuerzos de combate a la pobreza, de modo que la visión económica pasa a un segundo término, aunque esto sucede por lo pronto solamente en el discurso oficial.

La mayoría de los programas que conforman la Cruzada Nacional Contra el Hambre, ya operaban antes de esta, por lo que la novedad consiste, en algunos casos, solo en el incremento de beneficiarios o bien el incremento de los montos destinados a atenderlos. Dos programas nuevos en la presente estrategia son, la pensión universal para adultos mayores “65 y más” y el seguro de vida para madres jefas de familia.

MATERIALES Y MÉTODOS

Para realizar el presente trabajo tomaremos como base los diferentes documentos oficiales en los que el gobierno federal establece sus objetivos y metas, tales como el Plan Nacional de Desarrollo, El decreto por el que se establece la Cruzada Nacional Contra el Hambre, así como los padrones de beneficiarios de los diferentes programas, haciendo una revisión más detenida de aquellos a los que se refiere el programa PAL de la ciudad de León Guanajuato.

Cabe señalar que los datos aquí mostrados hacen referencia al informe de padrón correspondiente al bimestre noviembre-diciembre de 2013, que es el último registrado al momento en que se comenzó a realizar el presente trabajo.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En la primera etapa de arranque de la CNCH, fueron 400 los municipios que se establecieron como beneficiarios, de estos 400 el estado de Guanajuato concentra 9 y entre ellos está la ciudad de León.

Varias son las cifras que se mueven en torno al problema de la pobreza alimentaria en la ciudad de León, por ejemplo: la alcaldesa Bárbara Botello señaló que en el municipio más de 315 mil personas¹, sufren carencia alimentaria, esto es casi el 20% de la población total de León.

Sin embargo y a pesar de los números admitidos oficialmente, la cifra de personas beneficiadas por programas como el PAL es de apenas 53,957 al último bimestre del 2013 esto significa que solo poco más del 17% de personas que se encuentran en una situación de carencia alimentaria es atendida.

A nivel nacional las cosas no están mejor pues de una población identificada con carencia alimentaria y según los datos publicados en la página de sinhambre.gob.mx, en México hay 27.4 millones de personas con carencia alimentaria, de los

¹<http://orugasit.leon.gob.mx/portalpre/noticias/index.php?idarticulo=1850>, Tomado el 29 de septiembre de 2014 a las 9:40

cuales el gobierno federal estableció una meta de 7.01 millones, lo que significa el 25.5%.

Luego de la revisión detallada de los padrones de beneficiarios en los que se ofrecen datos como; la cantidad de beneficiarios, sus nombres, la comunidad o colonia a la que pertenecen, aunque no se señala el monto del apoyo el cual es en efectivo y tampoco la periodicidad del mismo; hemos encontrado algunos hallazgos que se consideran importantes de puntualizar.

Del total de beneficiarios que como señalamos antes son 53, 957, la cantidad de 30,314 aparecen sin especificar la comunidad o la colonia en la cual habitan, lo que se considera es alarmante pues pone en duda la veracidad de la información o bien la confiabilidad en lo que a transparencia se refiere, pues el hecho de que se carezca de información de la mayoría de los beneficiarios puede significar ineficiencia en la asignación de los mismos.

Por otra parte de los beneficiarios con los que si se cuentan los datos de su colonia o comunidad de procedencia, se destaca que son 6 las que concentran la mayor cantidad de beneficiarios, siendo de más de 1000 en cada uno de los casos.

Estos son: Centro Familiar la Soledad con 6059 beneficiarios, La Ermita con 2235, Medina con 1945, San Juan de Abajo con 1619, San Nicolás de los González con 1567y Duarte con 1027. El resto se divide entre un numero de aproximadamente 400 diferentes colonias o comunidades en donde los beneficiarios van desde uno hasta cientos.

Los montos mensuales del apoyo que se establecen en las Reglas de operación para el Programa de Apoyo Alimentario (PAL)² son de: \$310 por familia más \$130 complementario y \$115 por cada niño o niña integrante de la familia. Por aportar un dato adiciones la línea que señala el CONEVAL ronda los \$1200 por persona.

Ya en la revisión de la literatura hemos señalado como el autor que citamos hace una dura crítica a los métodos de medición de la pobreza, pues la cuando el problema no se tiene claro es difícil que la solución tomada sea la más adecuada, el municipio de León no escapa a esta realidad.

² Publicadas en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 27 de diciembre del 2013.

Podemos entender luego de revisar los montos de los apoyos que las soluciones propuestas que buscar mitigar en el corto plazo el problema de la carencia de alimentos de una parte de la población afectada, pero estas medidas no están cumpliendo con una de las dimensiones de la seguridad alimentaria que es la de la “estabilidad” esto es la permanencia en el tiempo de las condiciones que aseguren el acceso a los alimentos necesarios.

Algunas respuestas otorgadas por parte beneficiarios del PAL, ante la pregunta de si creían haber superado la situación de pobreza alimentaria por la que fueron seleccionados, fueron³:

- “el monto del apoyo es insuficiente, pues solo sirve para completar lo mínimo, de vez en cuando”
- “si retiraran el apoyo pues estaría en una situación más difícil que la actual”
- “Hay personas que vienen por los apoyos pero ellos no los necesitan”

Según la prensa local (AM León, enero del 2015), el CONEVAL señala que luego de la 2 años de la entrada en vigor de la política social del gobierno de Enrique Peña Nieto, se han detectado fallas, tanto en el diseño como en la implementación de los programas, fallas que seguramente coinciden en hallazgos como los que hemos encontrado en la elaboración del presente trabajo.

Algunas de las recomendaciones hechas a partir de dicha revisión son que: hace falta aumentar los montos de los apoyos, focalizar la atención a los grupos vulnerables, llegar a las comunidades con real carencia.⁴

Además se cuestionan seriamente los datos y las cifras dadas a conocer por el ejecutivo a través de la titular de la SEDESOL Rosario Robles, ya que no se cuenta con la información clara y precisa que pueda ayudar a corroborar que dicha información está sustentada en datos reales.

³ Cometarios recogidos de viva voz, en el centro de atención de PROSPERA, ubicado en la Av. Asís de la Colonia, San Francisco de Asís.

⁴ Tomada el 20 de mayo de 2015 a las 10:00 pm de <http://www.am.com.leon/mexico/falla-plan-contra-el-hambre-172413.html>

CONCLUSIONES

De los 90 programas con los que cuenta la Cruzada Nacional Contra el Hambre, 10 de ellos son los que se operan a finales del 2013 en el municipio de León.

Cabe señalar que se proporcionan en los diagnósticos solo las cantidades de población en situación de carencia alimentaria por estado, pero no se encontraron documentos en los que se estableciera claramente la población objetivo de la Cruzada por municipio, los que no permite contrastar los datos y establecer los avances y retos de dicha estrategia.

Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el sentido del destino de los apoyos no es clara y existe carencia de información, no se están generando indicadores que permitan analizar el impacto y el costo-beneficio de la política social.

Existen una serie de factores políticos, económicos y sociales que afectan el adecuado diseño e implementación de los programas. Los cuales valdría la pena analizar con mayor detenimiento.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Universidad de Guanajuato por la apertura de estos valiosos espacios que nos dan la oportunidad de generar conocimiento a través de la investigación, al profesor Alex Caldera por su apoyo y dedicación.

REFERENCIAS

Boltvinik, J. (2012). *Conceptos y mediciones de pobreza y políticas públicas. La medición multidimensional del Coneval y la Cruzada Nacional Contra el Hambre*. Obtenido de http://www.colmex.mx/academicos/ces/julio/images/stories/conceptos_y_medicion_de_la_pobreza_y_politicas_publicas.pdf

Gil, B., Mendez, O. & Sobrino, A. (2014). *Food Policy and Local Participation A Case Study of "Cruzada Nacional Contra el Hambre"*, Universidad de Indiana. Obtenido de https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/9396/WG21_Sobrin.pdf?sequence=1

Gobierno de la República 2012-2018, (2012). *Sinhambre*. Obtenido de <http://sinhambre.gob.mx/cruzada/que-es-la-cruzada/>

2012-2018, P. d. (16 de abril de 2015). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/files/2014_04_30_VES_sedesol7a.pdf

Gómez, K. R. (2014). ¿Neo o Post-Neoliberalismo en la política social de México? Una comparación entre las estrategias de política seguidas durante la década de los 2000 y la ¿nueva? estrategia del sexenio priista (2012-2018). *Revista Mexicana de Análisis Político Administración Pública*, 179-202.

Gómez, K. R. (2011). Pobreza y Política Social en México 2000-2010 ¿Una década de cambio? En M. U. Gómez, *Los Vaivenes de las Políticas Sociales en Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay*. (págs. 139-177). México DF: Porrúa.

México, R. d. (2009). *FAO México*. Obtenido de file:///C:/Users/HP/Documents/AP%209no%20y%2010mo/Resumen%20de%20Fuentes/Libro_FAO%2060%20a%C3%B1os%20en%20Mexico%202009.pdf

Villanueva, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. M. Navarro, *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación* (págs. 11-32). México: Miguel Ángel Porrúa.