



Instituto

Mora

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA**

---

---

La Cruzada Nacional contra el Hambre  
y la incorporación de las Asociaciones Público Privadas  
al combate a la pobreza en México

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN SOCIOLOGÍA POLÍTICA

**P R E S E N T A:**

**XANAT LAPIZCO CORDOVA**

Directora: Dra. Gabriela Sánchez Gutiérrez

Ciudad de México

Agosto, 2018

*Esta Investigación fue realizada gracias al apoyo del  
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*



Junto al dolor del mundo mi pequeño dolor,  
junto a mi arresto colegial  
la verdadera cárcel de los hombres sin voz;  
junto a mi sal de lágrimas  
la costra secular que sepultó montañas y oropéndolas;

junto a mi mano desarmada el fuego,  
junto al fuego el huracán y los fríos derrumbes;  
junto a mi sed, los niños ahogados  
danzando interminablemente, sin noches ni estaturas;

junto a mi corazón, los duros horizontes  
y las flores;  
junto a mi miedo, el miedo que vencieron los muertos;  
junto a mi soledad, la vida que recorro;

junto a la diseminada desesperación que me ofrecen,  
los ojos de los que amo,  
diciendo que me aman.

Roque Dalton, Ayer.

# Instituto

---

# Mora

## AGRADECIMIENTOS

A mi Directora y Lectores de tesis, por el acompañamiento en este proceso de construcción y aprendizaje.

A mi familia, que siempre sigue adelante.

A mis amigas de la vida, del football, que me mantienen cuerda.

A los amigos que me deja la maestría, imprescindibles en este camino.

A Liz que siempre brilla y me sostiene.

Instituto  
Mora

## CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS .....	VII
INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I: Pobreza y Asociaciones Público-Privadas .....	8
1.1 Pobreza: un contexto general .....	8
1.1.1 La pobreza como problema global .....	8
1.1.2. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la priorización de la lucha contra la pobreza .....	13
1.1.3 Una aproximación conceptual a la pobreza .....	17
1.1.4 Medición y Umbral de la Pobreza .....	22
1.1.5 Hambre y Seguridad alimentaria .....	27
1.2 Las Asociaciones Público-Privadas .....	31
1.2.1 Origen y características .....	31
1.3 Dimensiones analíticas para el estudio de la pobreza y las Asociaciones Público-Privadas .....	35
1.3.1 Acción pública .....	35
1.3.2 Gobernanza en Redes .....	37
1.3.3 Propuesta Analítica .....	40
CAPÍTULO 2: La política social y el sector privado en México .....	44
2.1 La Política Social en México 1980 – 2014 .....	44
2.1.1 Programas de combate a la pobreza en México (1988 – 2017) .....	52
2.2 Los Actores No Estatales y su papel en el combate a la pobreza .....	63
2.2.1 La apertura hacia la participación social en la política social .....	64
2.2.2 El papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la colaboración público-privada .....	66
2.3 Las Asociaciones Público-Privadas como forma de participación .....	69

CAPÍTULO 3: La Cruzada Nacional Contra el Hambre: análisis de las Asociaciones Público-Privadas en el combate a la pobreza en México 2013-2017

75

3.1 La Cruzada Nacional contra el Hambre.....	76
3.1.1 Una “nueva” estrategia para la atención de la pobreza .....	76
3.1.2 Elementos constituyentes de la CNCH .....	82
3.2 Alianzas Estratégicas Público Privadas en el marco de la CNCH .....	98
3.2.1 Pepsico y Nestlé .....	99
3.2.3 Un Kilo de Ayuda A.C. ....	104
3.2.4 Las semillas transgénicas .....	106
3.3 Análisis de la Cruzada desde la Acción pública y la Gobernanza en Redes.....	108
REFLEXIONES FINALES.....	117
BIBLIOGRAFÍA.....	123
ENTREVISTAS.....	135
ANEXO .....	136

Instituto  
Mora

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Entrevistas realizadas .....	5
Figura 2. Número de personas en situación de pobreza en México 2012-2016 .....	24
Figura 3. Porcentaje de la población en pobreza extrema .....	25
Figura 4. Distribución de la pobreza por porcentaje 2010-2016 .....	26
Figura 5. Total de población en pobreza extrema y moderada .....	26
Figura 6. Porcentaje de la población con carencia por acceso a la alimentación en México 2010-2016 .....	30
Figura 7. Millones de personas con carencia por acceso a la alimentación en México 2010-2016 .....	30
Figura 8. Componentes Conceptuales de la Acción Pública y Gobernanza en Redes .....	42
Figura 9. Familias beneficiarias de PROGRESA .....	55
Figura 10. Gasto federal en Progresa (millones de pesos) .....	56
Figura 11. Características de los Programas sexenales contra la pobreza en México .....	62
Figura 12. Política Alimentaria en México (1982 – 2012).....	63
Figura 13. Distribución de los 400 municipios seleccionados para la Cruzada contra el Hambre .....	80
Figura 14. Objetivos de la Cruzada de acuerdo con el Decreto de 2013 y con el PNMSH .....	82
Figura 15. Componentes y Actividades de la CNCH .....	83
Figura 16. Instancias de la Cruzada contra el Hambre .....	84

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

A2030	Agenda 2030 de Desarrollo sostenible
APPs	Asociaciones Público Privadas
APPD	Asociaciones Público Privadas para el Desarrollo
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNCH	Cruzada Nacional contra el Hambre
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
FAO	por sus siglas en inglés: Food and Agriculture Organization
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (en inglés IFAD, International Fund for Agricultural Development)
FMI	Fondo Monetario Internacional
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
MMIP	Método de Medición Integrada de la Pobreza
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNMHS	Programa Nacional México sin Hambre
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Sectur	Secretaría de Turismo
Sedatu	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Sedena	Secretaría de la Defensa Nacional
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Segob	Secretaría de Gobernación
Semar	Secretaría de Marina
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Sener	Secretaría de Energía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
THP	The Hunger Project
UKA	Un Kilo de Ayuda A.C.

## INTRODUCCIÓN

La asimetría de poder entre los Estados nacionales ha creado un distanciamiento económico entre los países hegemónicos y los periféricos que ha generado una reestructuración en las tareas que eran exclusivamente del Estado. Las reformas estructurales de la década de 1980 trajeron como consecuencia un cambio importante en el Estado, modificando sus instituciones y adelgazándolo en funciones, se planteaba que éste funcionaría únicamente como un regulador de la economía (González, 2010).

En México, la política de atención a la pobreza lleva más de 25 años sin lograr erradicar sus causas; la burocracia para atenderla crece de manera exponencial, así como la insuficiencia de recursos para cubrir las necesidades de las personas en esta condición (Berteley, 2016). De esta forma, las políticas focalizadas han sido el resultado de la función residual del Estado que posibilita la incorporación del individuo al mercado y propicia el despojo de territorios comunales (Benegas, 2008).

Como parte de las medidas para la atención de problemas sociales, dentro de un entorno complejo en México, las fuerzas políticas han buscado medios para favorecer la tarea del gobierno. De esta forma, el “Pacto por México” fue un acuerdo de gobernabilidad firmado el 2 de diciembre de 2012, después de la toma de posesión de Enrique Peña Nieto (EPN), entre los principales partidos políticos del país, Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD). Este pacto buscaba fortalecer al Estado a partir de la concertación entre las diversas fuerzas políticas (Presidencia de la República, 2012).

En su primer apartado: “1. Acuerdos para una Sociedad de Derechos y Libertades” y su primer subapartado “1.2 Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza”, se señala lo siguiente:

“Con el objetivo de terminar con la pobreza extrema, se creará un Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza que eliminará el sesgo asistencial y el uso electoral de los programas sociales, y priorizará sus esfuerzos para garantizar el derecho universal a la alimentación. Los recursos del Estado llegarán directamente y sin condicionantes a la población que más los necesita y se ejercerán con reglas de operación y transparencia que permitan su evaluación y la rendición de cuentas. La erradicación de la pobreza extrema debe garantizar un mínimo fundamental: la alimentación. Por eso, la más alta prioridad la tendrá el garantizar que ningún mexicano padezca hambre. (Compromiso 6)”

En el discurso que EPN dio en la presentación de la CNCH en enero de 2013 dijo:

“Todo México gana si hay menos pobreza. Todo México gana si más mexicanos se incorporan al desarrollo productivo de la Nación. Ésta es una gran Cruzada que está por encima de diferencias ideológicas. Es una causa que nos une y nos debe mover a todos por igual. Así lo reconoce, incluso, el acuerdo que hemos suscrito del Pacto por México, que subraya que la erradicación de la pobreza extrema debe garantizar un mínimo fundamental: El de la alimentación.”

La Cruzada es una estrategia que proviene en línea directa de los acuerdos del Pacto por México, responde a la necesidad de buscar alternativas políticas para sumar esfuerzos en la atención de diversos problemas sociales. El arranque del Pacto por México dejó entrever diversas inconsistencias políticas en el país en aquellos años, logró que tres partidos políticos se sentaran a negociar, pero dejó fuera otros, así como a la sociedad civil.

En esta investigación, se exponen algunos de los cambios que ha tenido el Estado en sus facultades y responsabilidades y que han dado paso a la participación de actores no estatales en la atención de problemas sociales. Como caso de estudio fue seleccionada la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), estrategia de la política social mexicana lanzada en enero de 2013 que tenía como propósito atender la pobreza alimentaria.

La selección de la CNCH responde a diversos factores, entre ellos la inclusión de actores sociales y privados en la atención a la pobreza, fue una estrategia que se modificó sobre la marcha y que requería de la coordinación no sólo entre actores estatales y no estatales sino entre las propias dependencias del gobierno.

Asimismo, en el marco de la CNCH, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) firmó diversos convenios de colaboración para lograr sus objetivos, unos fueron con gobiernos de las entidades federativas, otros con universidades públicas; los últimos y más importantes para este estudio, fueron los firmados con empresas privadas y con una asociación civil bajo la figura de Alianza Estratégica Público

Privada<sup>1</sup> (APP) que es un marco legal intermedio que permite la colaboración privada en asuntos públicos.

La selección de la Cruzada Nacional contra el Hambre como caso de estudio responde a diversas inquietudes de investigación. La primera es que, al tratarse de una estrategia de política social ésta se ha transformado, renovado y reorganizado desde su creación hasta su disolución. En este sentido, responde más a los postulados de lo que se entiende por acción pública que al clásico diseño de una política pública. Asimismo, la estrategia contempló desde su diseño la interacción de diversos actores que formaron redes de cooperación para hacer del ejercicio de gobernar una tarea plural, lo cual responde a una gobernanza en redes. Ambos conceptos, acción pública y gobernanza en redes, se utilizaron para el análisis de este caso.

La investigación aquí planteada analiza los efectos de la incorporación de las APPs en el marco de la CNCH y las acciones de combate a la pobreza. Así, la pregunta que guía la investigación es: ¿Qué problemas y retos se derivan de la incorporación del sector privado en las acciones de la Cruzada Nacional contra el Hambre?

El objetivo del estudio es analizar los vínculos de colaboración establecidos concretamente entre la Secretaría de Desarrollo Social y algunas empresas privadas en el marco de la CNCH.

Como hipótesis de la investigación, se sostiene que la incorporación del sector privado en asuntos públicos ha ido ganando terreno en México durante los últimos años, y que las APPs han sido parte de ello desde 2013, sumándose a tareas de combate a la pobreza. Ello abre una vía de instrumentalización para que las empresas privadas adquieran mayor presencia en las tareas sociales, lo que les permite mantener su centralidad y competitividad en el mercado buscando diversos beneficios. De esta manera, el sector público favorece la apertura comercial y privilegia la lógica de mercado que repercute en la producción local agroalimentaria.

Los programas de la política social han sido estudiados desde la mirada de la focalización, del clientelismo o de la cohesión social, entre otras. En este sentido,

---

<sup>1</sup> La ley mexicana las nombra como Asociaciones Público Privadas (APPs)

en este estudio se pretende analizar la Cruzada Nacional contra el Hambre desde la perspectiva de la apertura económica y la relación de la población en pobreza con la lógica funcional de los organismos globales que limitan y delimitan las acciones gubernamentales.

Asimismo, esta investigación busca ser un aporte académico al estudio de la política social y la articulación de los sectores público y privado en temas de atención a la pobreza. Esto permitirá conocer las acciones desplegadas por la Cruzada Nacional contra el Hambre, estrategia que contempla la intervención y el presupuesto de múltiples programas, secretarías, niveles de gobierno y empresas privadas con el fin de abordar un problema social de carácter multidimensional.

El objetivo de esta investigación consiste en hacer notar los problemas y retos que se producen a partir de la colaboración entre actores públicos y privados bajo el marco de una acción de combate a la pobreza. Para lograrlo, se recurrió a varias fuentes de información; en suma, es un estudio cualitativo que consta de varias fases complementarias entre sí.

En la primera fase se realizó un análisis documental que permite exponer el recorrido teórico y conceptual necesario para la construcción de las categorías de análisis que sirvieron como ejes articuladores para responder a las preguntas de investigación. Estas categorías de análisis constituyen los referentes conceptuales en la definición de las guías de entrevista para recopilar información de manera sistemática. Esta etapa se complementó con una revisión documental que permite conocer el alcance de la Cruzada y sus acciones.

Se emplearon fuentes bibliográficas, hemerográficas y documentos oficiales de la federación y evaluaciones a la Cruzada, principalmente a cargo del Coneval. Asimismo, se realizaron 7 entrevistas semi-estructuradas con actores concedores del tema de colaboración público-privada, así como con beneficiarios de la CNCH. Las entrevistas a los beneficiarios se realizaron en el estado de Oaxaca durante el mes de julio de 2017.

Con estas entrevistas fue posible ahondar en temas particulares para corroborar la información y poder conocer motivos, ventajas, resultados, desventajas de la colaboración, así como la percepción de la población beneficiaria

sobre el mismo programa. Cabe señalar que las entrevistas permitieron completar información que por otros medios no se pudo obtener.

A partir de estas narrativas, se buscó acceder a los testimonios de los pobladores de las comunidades a fin de ilustrar los efectos y trayectorias que ha tenido la Cruzada, cómo ésta ha sido percibida por los demás habitantes de la comunidad y su percepción sobre diversos programas de los que pueden -o no- ser beneficiarios.

FIGURA 1. ENTREVISTAS REALIZADAS

TEMA	Entrevista	Procedencia
Acciones de la Cruzada contra el Hambre	EC 1	Comedor comunitario de Pluma Hidalgo, Oaxaca
	EC 2	Comedor comunitario de Santo Domingo del Estado, Putla Villa de Guerrero, Oaxaca
	E 3	Río Anona, San Simón Almolongas, Oaxaca
	E4	Tierra negra, San José Chiltepec, Oaxaca
Colaboración público-privada	E5	Excolaborador de Un Kilo de Ayuda A.C
	E6	Colaborador de la Agencia de Cooperación Alemana de Desarrollo (GIZ)
	E7	Colaborador de The Hunger Project México

En el diseño inicial de la metodología para la investigación se planteó realizar entrevistas a funcionarios públicos, personal de las empresas involucradas en los convenios y beneficiarios de proyectos productivos y comedores comunitarios. Sin embargo, las entrevistas en el sector público y las empresas no fue posible conseguirlas debido a la resistencia de los actores involucrados para hablar sobre la CNCH. La Cruzada se comenzó a desdibujar al año siguiente de su inicio. El diseño de la estrategia quedaba lejos de la implementación que se llevó a cabo y las actividades planeadas no duraron el tiempo estipulado. En Sedesol hubo cambios de secretario y personal que afectaron la implementación de la Cruzada.

Uno de los grandes problemas que enfrentó la CNCH fue en el tema presupuestario, mucho se habló sobre el desvío de recursos públicos, la compra de productos de propaganda como gorras, camisetas, etcétera. Estas situaciones generaron un lastre para la estrategia, según la Auditoría de Desempeño del 2015, la Sedesol no programó presupuesto para la CNCH en 2015 ni reportó ejercicio en

la cuenta pública, sino que su presupuesto se concentró en los recursos ejercidos por los programas ya existentes que contribuían a la implementación de la misma. El problema que se suscitó fue que no se dispuso de elementos que acreditaran los criterios para conocer cómo se ejercieron los recursos dentro de la CNCH (ASF, 2015).

La Cruzada es un tema importante, pero se volvió inasible, su estudio se dificultó debido a las complicaciones que presentó en la implementación, los problemas presupuestarios de los que fue protagonista y los cambios en Sedesol que no permitieron darle continuidad al diseño que se había establecido. Estos problemas que rodearon a la estrategia resultaron en una limitante metodológica al no poder conseguir informantes dispuestos a hablar sobre el tema; y también, por no poder acceder a la información que debía ser pública. A principios de 2018 la página oficial de la estrategia: [sinhambre.gob.mx](http://sinhambre.gob.mx) dejó de funcionar. Ya no se podía acceder al mapa de georreferenciación, a los convenios firmados y publicados por Sedesol, así como a muchos otros insumos que se encontraban en dicha dirección electrónica.<sup>2</sup>

La presente tesis se integra por tres capítulos. El primero de ellos, aborda dos temas prioritarios para la inmersión en el tema de estudio: la pobreza y las APPs. Sobre la pobreza se hace un repaso de cómo se le ha posicionado como un problema global y la influencia que existe de la política económica para delinear la atención que se le da. Mientras que, de las APPs, se aborda la influencia que ha tenido la incorporación del sector privado en la atención de problemas sociales. De esta forma, se da cuenta de las transformaciones estatales y sociales que han permitido el ejercicio de nuevos modelos de interacción que se han abierto desde el Estado para diversificar la atención del combate a la pobreza.

---

<sup>2</sup> <http://www.sinhambre.gob.mx/> era la página de la Cruzada, en donde se podían consultar los diarios de la estrategia, contaba con un mapa interactivo para conocer las acciones que había en cada entidad federativa y también, se habían hecho públicos los convenios de APPs. La página dejó de funcionar a principios de 2018. “Coincidió” la caída de la página con la publicación de una investigación especial del portal Animal Político titulado “La Estafa Maestra”, este tema desborda los objetivos de esta investigación, pero dicho reportaje puede consultarse en: <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/sedesol-donde-quedo-dinero-pobres.html>

El capítulo dos hace una revisión de la trayectoria de la política social que permitió la formulación de la CNCH y cómo se ha incluido al sector privado en la prestación de servicios públicos. Así mismo se explica cómo se ha integrado la participación de los actores no estatales en la atención de problemas sociales. Finalmente, en el último capítulo, se revisa la CNCH y el establecimiento de APPs, se analizan los resultados y alcances de la colaboración en el marco de la CNCH, así como el resultado del esfuerzo de coordinación institucional, interacción entre actores estatales y no estatales, así como de autoridades de los tres órdenes de gobierno.

Por último, se presentan los hallazgos principales de la investigación con la finalidad de dar respuesta a la pregunta e hipótesis que guiaron este estudio. Se hace un balance del tema, la metodología, los alcances y se discuten las líneas de investigación que quedan abiertas a partir de este estudio.

# Instituto

---

# Mora

# CAPÍTULO I: POBREZA Y ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

*“La pobreza degrada y destruye, moral, social y biológicamente al más grande milagro cósmico: la vida humana. La existencia de la pobreza es una aberración de la vida social, un signo evidente del mal funcionamiento de la sociedad”.*  
Julio Boltvinik (2003: 9)

En el presente capítulo se expone la importancia del estudio de la pobreza vista como un problema global. Se hace énfasis en la discusión conceptual que este problema guarda y que, sin duda, influye en el establecimiento y diseño de programas para su atención. A partir de ello, se explicará cómo la colaboración público-privada se ha sumado a estas tareas durante los últimos años.

Este primer capítulo se divide en tres apartados; en primero se aborda la pobreza desde la discusión del concepto, la medición y los umbrales para determinarla. En el segundo apartado, se introducen las Asociaciones Público-Privadas como medio de participación del sector privado en asuntos públicos, y en últimos años, también en el combate a la pobreza. Por último, el capítulo cierra con la exposición de los conceptos centrales para el análisis de la presente investigación. Dichos conceptos, acción pública y gobernanza en redes, permiten hacer un análisis de la convergencia de actores en la atención de los problemas sociales y asuntos públicos, así como hacer un abordaje holístico del problema.

## 1.1 POBREZA: UN CONTEXTO GENERAL

### 1.1.1 La pobreza como problema global

La pobreza es un problema global que requiere ser estudiado como una condición social con profundas causas, se ha buscado darle atención a través de múltiples actores y desplegando acciones diversas alrededor del mundo. Los organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BM), han marcado como prioritaria la atención de la desigualdad y pobreza en la agenda política mundial (Hernández, 2001). Las acciones de la política social y las estrategias de combate a la pobreza se han modificado de forma constante a

partir de las pautas que establece el modelo económico imperante a través de dichos organismos.

Lo cierto es que, a pesar de ser un tema prioritario de la agenda pública, las causas que generan la pobreza no han sido resueltas. Al respecto, Guillén y Ordóñez (2014) han expuesto que, si el objetivo de la democracia era mejorar la calidad de vida de la población, ésta no ha contribuido como se esperaba a que la pobreza disminuya ni a que exista pleno goce de derechos sociales para toda la población.

Durante el auge de la globalización se hizo énfasis en que llegaría con ella el desarrollo económico a todos los países que fueran parte del modelo económico capitalista. Sin embargo, Arizmendi y Boltvinik (2007) han refutado este supuesto argumentando que a partir de 1980 comenzó una etapa de “mundialización de la pobreza”, donde los organismos internacionales posicionaron a la pobreza como prioridad estratégica que alinea los programas sociales a una lógica neoliberal al servicio del modelo económico y que no busca erradicar las causas que generan la pobreza, sino que la contienen de forma estratégica sin darle solución.

El avance de las políticas neoliberales ha ocasionado un efecto social depredatorio que debilita las funciones del Estado y anteponen los intereses del mercado para la toma de decisiones (Arizmendi y Boltvinik, 2007). Por ello, la pobreza es un problema que se ha complejizado a causa del modelo económico, los países miembros de organismos internacionales alinean sus políticas sociales a las pautas que éstos les establecen.

Durante el tiempo del Estado nacionalista, se fijaron salarios mínimos, se controlaron precios y se subsidiaron bienes básicos; sin embargo, esto cambió a partir del Consenso de Washington<sup>3</sup>, desde entonces los Estados dejaron de poner

---

<sup>3</sup> El Consenso de Washington refiere a una serie de medidas que fueron aplicadas en América Latina a finales de la década de 1980, entre las cuales se renegociaron las deudas externas, se promovió la privatización de empresas públicas, se dio paso a la desregulación y liberalización de la economía flexibilizando el mercado de trabajo; estas medidas pretendían separar los temas económicos del sistema político, que hasta entonces habían estado fusionados (Cabrero, 2005; Murillo, 2007).

límites al mercado y de dar atención y solución a los problemas económicos que aquejaban a los países.

En el caso de América Latina, durante la década de 1980, se instauraron diversas medidas a partir de las recomendaciones de los organismos internacionales que impulsaban políticas financieras a favor de la privatización de activos públicos, lo cual debilitó las instituciones gubernamentales encargadas de regular el mercado (Hernández, 2001). Estas medidas produjeron cambios en la región que priorizaron la restructuración de la política financiera para alinearla con los intereses globales y que ocasionó un aumento en la pobreza y la desigualdad social.

La reducción del Estado de bienestar en América Latina se ha podido observar en el cobro por servicios sociales que antes estaban subsidiados, se ha disminuido, o inclusive desaparecido, la protección laboral y se han implementado programas de estabilización, ajuste y cambio estructural como parte de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del BM. La expansión de estas medidas ha aumentado la desigualdad económica y social, la pobreza y la marginación, generando un deterioro visible en el nivel de bienestar social de la región (Hernández, 2001).

La transformación del Estado a partir del ajuste estructural ha consistido en abandonar, poco a poco, su papel como entidad garante de derechos para convertirse en un moderador económico; siendo un actor más del modelo económico. La reorientación del papel del Estado como regulador económico supone atender los efectos del ajuste, concentrando más recursos en la política social, amparándose en el argumento que sostiene el BM: el exceso de pobreza genera que una proporción de la población no acceda al mercado por falta de ingresos, educación y poder adquisitivo, lo cual entorpece la expansión del mercado global y convierte a la desigualdad en un freno para el desarrollo (Cabrero, 2005; Murillo, 2007).

Debido a esto, la pobreza ha permitido justificar una serie de reformas estructurales que promueven la transformación institucional para arraigar la dependencia económica mundial. Murillo (2007) explica que el BM ha argumentado

que la pobreza es generadora de violencia, ilegalidad y desigualdad; factores que ponen en riesgo el estado de derecho y la propiedad privada. Argumentos como estos han bastado para justificar la lucha generalizada contra la pobreza como un tema prioritario de atención mundial y de ajuste económico.

El BM ha jugado un papel importante en el diseño de las políticas de combate a la pobreza en sus países miembros, Sotolli (2000) ha expuesto que los programas de estabilización y ajuste estructural impulsados a partir de 1985 en América Latina respondían a la necesidad de atender los costos sociales que habían dejado las medidas económicas instauradas, mismas que modificaron la relación del Estado con la sociedad civil y dieron paso al rediseño institucional de la política social al introducir conceptos para el diseño como descentralización, focalización, privatización y exclusión.

Las recomendaciones para América Latina, provenientes del BM y adoptadas en 1997, establecían que el Estado tenía que limitar su intervención en el mercado para no frenar el crecimiento económico y que, en lugar de ello, debía generar políticas auxiliares para atender la pobreza extrema, de tal manera que les fuera posible participar en la lógica de mercado y no alterar la oferta y la demanda de servicios y mercancía (Arizmedi y Boltvinik, 2007: 48).

La tendencia de privatización es observable en todos los servicios sociales como fruto del ajuste económico estructural, mismo que engloba las acciones de la política social que no buscan eliminar las causas de la pobreza porque su diseño no responde a una redistribución de la renta o generación de empleos productivos y de calidad, sino que éstas reformas han incrementado la concentración del capital en las altas esferas sociales (Stahl, 1994).

La atención de la pobreza está supeditada a la política económica, si bien existe la necesidad de atender los efectos que la crisis ha ocasionado, la vía por la privatización no ha generado las condiciones que permitan al Estado ser garante de equidad social (Boltvinik, 1997).

La pobreza es vista como el origen de diversos problemas sociales como la violencia, los postulados globales para su atención advierten la necesidad de atenderlo sin proponer cómo solucionar las causas que la generan. Lo importante a

resaltar es que la pobreza no es un problema individual y que las causas de su expansión están en el modelo económico global.

Como se revisó anteriormente, la liberalización a partir de los años ochenta y noventa fue promovido por las organizaciones internacionales, que implicaban también la elección democrática de gobiernos enmarcada en la caída de la URSS y el auge del capitalismo.

Sin embargo, como señala Piketty (2014) la crisis financiera de 2008 fue la más grave del capitalismo desde la de 1929. A partir de entonces se planteó el regreso del poder estatal fuerte, se puso en duda el modelo y es más probable que los países primermundistas recurran más a las medidas para controlar el capital. Así, después de una serie de estudios, mediciones y cuestionamientos hacia el neoliberalismo y su funcionamiento, los mismos organismos internacionales como el FMI y el BM, evolucionaron sus postulados, cuestionando los anteriores y modificando sus propias concepciones sobre el manejo del capital y el diseño de las políticas.

“La liberalización del comercio en sí no es necesariamente mala, pero a condición de que no sea brutalmente impuesta desde el exterior y, sobre todo, de que se tenga en cuenta el hecho de que se debe ser compensada de forma gradual por el desarrollo de una administración fiscal capaz de recaudar otros impuestos y de encontrar ingresos sustitutos.” (Piketty, 2014: 544).

Stiglitz (2010) señala que la crisis de 2008 hizo destacar la necesidad de intervención del gobierno cuando otras instituciones fallaran y que las políticas deben ser diseñadas para disminuir la posibilidad de que ocurran este tipo de eventos. Con esta crisis también se dejó ver la falta de regulación hacia la iniciativa privada para limitar monopolios y aumentar la vigilancia

“La razón principal de las fallas de gobierno fue la creencia en que los mercados no fallan, que los mercados sin restricciones producen resultados eficientes y que la intervención del gobierno simplemente arruinaría su tarea. Se nombraron reguladores que no creían en la regulación, y el resultado inevitable fue que no hicieron una buena labor de regulación.” (Stiglitz, 2010: 21).

Piketty (2014) ahonda en su argumento de la existencia de un impuesto mundial y progresivo sobre el capital que permita reducir la desigualdad y tener control sobre la dinámica económica, permitiría mayor transparencia democrática y financiera para que exista una regulación financiera eficaz, con esto el interés general se antepondría al interés individual.

El impuesto sobre el capital forma parte de un contexto que pone de forma central el papel del gobierno en la producción y distribución de la riqueza y la existencia de un Estado social que vaya acorde a la realidad del siglo XXI. Es una forma de redistribución moderna que descansa en el financiamiento real a los servicios públicos y que concentra esfuerzos en la educación, salud y pensiones de jubilación. Entonces, el Estado social se edifica en estos tres derechos que pueden llegar a ser cubiertos en la medida que aumente la recaudación y con ella el gasto público.

### **1.1.2. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la priorización de la lucha contra la pobreza**

La preocupación por la pobreza desde los organismos internacionales ha permitido que se formulen agendas del desarrollo que establezcan objetivos a largo plazo. Un ejemplo de ello fueron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), establecidos en el año 2000 y ahora en 2015 la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, esta última se lanzó como un instrumento que da continuidad al objetivo de “convertir a la pobreza en un recuerdo del pasado” (OIT, 2016), es un programa ambicioso que transita desde los ODM hasta desembocar en la versión ampliada que constituyen los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 con una visión integrada desde tres dimensiones: económica, social y medioambiental.

La Agenda 2030 permite ilustrar el lugar que ocupa el combate a la pobreza en el contexto internacional, al dar continuidad a las tareas de los ODM. La A2030 es un plan estratégico compuesto por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas. Los primeros dos objetivos (ONU, 2015) que han establecido las directrices para poner en marcha estrategias globales de atención a la pobreza son:

- 1) Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo, y
- 2) Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- (2016), señala la necesidad de adoptar un nuevo estilo de desarrollo que permita la transformación del modelo económico y la propuesta de nuevas políticas públicas para generar un 'cambio estructural progresivo', y así establecerse como un esfuerzo global entre diversos actores internacionales que abre el camino hacia una agenda global cohesionada.

La Agenda propuesta también incluye la colaboración de otros actores sociales, no se restringe solamente a la participación de actores estatales u organismos internacionales, sino que reconoce la importancia de la participación de actores públicos, privados y de la sociedad civil con la finalidad de poder alcanzar los objetivos planteados en 2015.

En este sentido, el papel de los organismos internacionales es vital para articular la colaboración público-privada en el marco de la cooperación para el desarrollo, Cruz (2016) expone que la A2030 es promotora de estos marcos de colaboración como lo son las Asociaciones Público-Privadas (APPs), que buscan fortalecer la inversión pública para mejorar las capacidades institucionales y facilitar la provisión de servicios sociales.

Sin embargo, la promoción de la colaboración público-privada viene de años atrás, su adopción para la Agenda 2030 está vinculada a conferencias, declaraciones, foros y cumbres de años anteriores que han abierto camino para este tipo de participación. La instrumentalización de las Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo (APPD) se puede rastrear a partir del impulso de instituciones de cooperación internacional y empresas privadas con la finalidad de generar espacios de diálogo y negociación que buscan alcanzar resultados sociales positivos. La Fundación CIDEAL (2014: 8-11) señala los eventos que han impulsado las APPD y que se enlistan a continuación:

- En 1972 la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente utilizó por primera vez la referencia de APPD en el marco de la cooperación internacional.
- Durante la Conferencia sobre Medio Ambiente y Cambio Climático de las Naciones Unidas de Río de Janeiro 1992, en la Declaración de la Tierra se adoptó la Agenda 21 que establece por vez primera la importancia del sector privado como participante activo para el desarrollo sostenible.
- En 1994 durante el “World Business Council for Sustainable Development” los organismos internacionales comenzaron a utilizar el concepto de APPD primordialmente para atender problemas de infraestructura como agua, saneamiento, luz y residuos para los países en desarrollo.
- En 1998, el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), durante el Foro Económico Mundial de Davos, sugirió que la paz y prosperidad no podían alcanzarse sin establecer alianzas entre los gobiernos, organismos internacionales, empresas y la sociedad civil.
- La Cumbre del Milenio de la ONU en el 2000 consiguió el consenso sobre los ODM y el sector privado se sumó como socio y donante para alcanzar los objetivos; en el mismo año, el Pacto Mundial de la ONU agrupó a líderes empresariales, sociales y gubernamentales para la solución de retos del desarrollo.
- En 2001 la Unión Europea creó el Libro Verde que fomenta el marco para la Responsabilidad Social Empresarial (RSE).
- La Conferencia sobre Financiación del Desarrollo de Monterrey en 2002, promovió a las APPD como forma de provisión de servicios básicos. El Consenso de Monterrey establece en sus artículos 23 y 25 que las empresas deben participar en el proceso de desarrollo no sólo para tener beneficios económicos sino que deben contribuir al desarrollo social; en ese mismo año, la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo también promovió la creación de alianzas entre el Estado, sector privado y social para el desarrollo sostenible.

- En el marco de la Agenda para la Eficacia de la Ayuda Internacional, la Declaración de París en 2005, estableció la eficacia de la división del trabajo en virtud de que las empresas son actores fundamentales para el desarrollo.
- Para la década de 2010 muchos postulados fueron renovados, como el de la Unión Europea sobre la RSE que estableció la responsabilidad de las empresas por tener un impacto social.
- En 2011 la Declaración de Busan derivada de 4º Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo reconoció el papel de las empresas para la movilización de recursos con el fin de reducir la pobreza.

De acuerdo con los datos anteriores se ilustra que la colaboración público-privada se ha fortalecido durante las últimas décadas, lo que ha permitido establecer acciones y alianzas que permitan cumplir con objetivos globales como los de la agenda.

Uno de los intereses de sumar al sector privado en tareas públicas responde al acceso a financiamiento privado, Byiers (2017) argumenta que cuando los fondos públicos son insuficientes se requiere incluir al sector privado para descargar la deuda pública y que se cuente con más recursos disponibles. Las empresas buscan colaborar en tareas en pro del desarrollo para ser parte de la atención a las causas sociales, mismas que les dan oportunidad de cumplir con la RSE, acercándose a la sociedad no como clientes sino como ciudadanos.

El postulado de la A2030 establece que debe haber un comportamiento idóneo del sector privado en las dimensiones económica, social, ambiental y de derechos humanos, que promueva la inversión responsable para alcanzar un beneficio generalizado a nivel internacional (Byiers, 2017). Según la OIT (2016) las estrategias que establezca cada uno de los Estados miembro debe diseñarse para el cumplimiento de los ODS promoviendo la cooperación internacional para ello.

La CEPAL (2016) argumenta que se requiere de un Estado democrático generador de empleo, transparente, eficiente y con rendición de cuentas que permita la coalición social y política entre diversos actores. Con base en lo anterior, se entiende que la A2030 es un instrumento que prioriza temas de atención a nivel

internacional y que promueve la colaboración de actores para fortalecer y diversificar las estrategias de atención a los problemas sociales. En el caso de estudio que aquí se expone, resulta importante hacer énfasis en este elemento ya que la lucha generalizada contra la pobreza ha sido un tema recurrente de la agenda internacional. Habría que evaluar el impacto real que tienen los compromisos adoptados por los Estados y la viabilidad de sus acciones al ser concretadas en el ámbito nacional.

México participó activamente en el proceso de formulación de la nueva Agenda para el Desarrollo Sostenible a través de diversas consultas y negociaciones durante 2013 y 2014. En territorio nacional, se realizó una consulta regional de la que resultó la Declaración de Guadalajara que destacó la necesidad de considerar la atención a los grupos vulnerables por medio de políticas públicas transversales. También se llevaron a cabo talleres internacionales para la discusión de temas sobre desarrollo social y económico, inclusión social, desarrollo incluyente, en los cuales México adoptó compromisos sobre igualdad de género y derechos de la mujer (ONU, 2015).

Para el seguimiento de estas actividades, se creó por decreto presidencial del 26 de abril de 2017, el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, instancia responsable de coordinar las acciones de diseño, ejecución y evaluación de estrategias y políticas para cumplir con la Agenda 2030 en México (DOF, 2017).

Habiendo contextualizado la pobreza como una problemática global y el lugar que ocupa en la agenda internacional, a continuación, se hará una revisión conceptual de la pobreza y desigualdad misma que permite conocer cómo se entiende el problema y qué perspectivas se toman en cuenta para su atención.

### **1.1.3 Una aproximación conceptual a la pobreza**

La pobreza es un problema que puede ser visto desde distintas aristas, diversas definiciones del concepto pueden otorgar un panorama general del fenómeno; se retomarán algunas de ellas para dar cuenta la importancia que tiene construir el concepto para entender el problema.

Para comenzar, se aclara que la pobreza y la desigualdad son fenómenos distintos. Sen (1992) explica que la desigualdad y la pobreza se relacionan y que posiblemente en otro sistema de distribución económica la pobreza podría ser erradicada.

Garciarena (1972), expone que la estructura de poder condiciona la desigualdad en la distribución del ingreso al contar con mecanismos que permiten la reproducción de relaciones de propiedad que, a través de la política social y económica, inciden en la capacidad de negociación de los grupos que controlan la oferta y la demanda de bienes y servicios.

Como explica Calderón, se puede llegar a equiparar a la pobreza con la desigualdad a pesar de ser conceptos y condiciones sociales distintas, *“la desigualdad está ligada a las condiciones estructurales que promueven la pobreza, debe quedar muy claro que no es lo mismo”* (Calderón, 2016: 72).

A partir de esta pequeña explicación se resalta que ambas condiciones no son iguales ni como conceptos ni como condición social. Si bien ambas no existen de manera natural, sino que han sido creadas y alimentadas por las condiciones del modelo económico, su definición ha permitido indagar más sobre el tema y poder realizar aproximaciones para su abordaje amplio que dé paso al diseño de estrategias para atenderlas.

Por otro lado, para hablar de pobreza se parte de la concepción y enfoque que Coneval ha desarrollado para México, además se aborda a Boltvinik y otros autores para discutir los postulados sobre el tema.

Definir un concepto es tomar una posición en cuanto a los factores que lo generan. En el caso de la pobreza, al definirla también se reconoce el volumen y características de la población que se encuentra en esta condición y que debería ser considerada para la atención a través de los programas de combate a la pobreza (Boltvinik, 1997). Por ello resulta importante atender los aspectos o dimensiones que los autores proponen para significar el concepto.

Coneval define a la pobreza como el conjunto de “..condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades

fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social” (Coneval, 2014 :26)

Resalta la naturaleza multidimensional del concepto y la importancia de la igualdad de oportunidades para todas las personas.

Para Peter Townsend (1979), la pobreza se debe definir a partir de la carencia de recursos del individuo que le impiden tener el estándar de vida y consumo socialmente aceptado, la privación relativa depende de los recursos a los que se tienen acceso para cubrirlo. Esta relatividad se establece a partir de la aproximación que se busque darle, puede ser regional, nacional o internacional, ya que los recursos dependen de estilos de vida que responden a factores culturales. Townsend insistió en la importancia de definir el estilo de vida para conocer la distribución de recursos de la población.

Por su parte, Amartya Sen (1992) propone que un concepto de la pobreza debe tener dos dimensiones interconectadas: “un método para incluir a un grupo de personas en la categoría de pobres (“identificación”), y 2) un método para integrar las características del conjunto de pobres en una imagen global de la pobreza (“agregación”)(1992: 311).

Para lograr esto, Sen hace una crítica a ciertos postulados sobre la pobreza como el del enfoque biológico que centra su concepción de pobreza en la desnutrición. Señala que no se puede reducir la pobreza al consumo calórico y que la información nutricional sólo permite ver un aspecto de la vida, que a pesar de ser central no es lo único importante.

Otro postulado que critica Sen (1992), es el de privación relativa, en el cual la pobreza se explica por condiciones de privación que se establecen a partir de estándares de vida compartidos por una comunidad que involucra sus costumbres, actividades y dietas. En respuesta a los argumentos sobre la privación relativa de Townsend, Sen argumentó que no podía ser el único factor para considerar en la medición de la pobreza porque es complementario al análisis de la misma en términos generales. Asimismo, el autor rechazó la tesis que concibe a la pobreza como una cuestión subjetiva al ser abordada desde un juicio de valor, ya que no es una condición que dependa de quien la mida sino de cómo se mida y entienda. Sen

considera que la pobreza es un asunto de privación, por ello, la identificación de la pobreza se logra al definir un conjunto de necesidades y considerar la incapacidad para su satisfacción como la línea de pobreza.

Por otro lado, Boltvinik (2003) define a la pobreza como el conjunto de carencias humanas derivadas de las limitaciones de recursos económicos, explicados como fuentes de bienestar de los hogares en los cuales se incluyen activos, tiempo libre y acceso a servicios gubernamentales gratuitos. Para abordarlo como concepto operacional establece que:

“Un hogar es pobre si dada una asignación eficiente de sus fuentes de bienestar no puede satisfacer todas sus necesidades básicas” (Boltvinik, 2003: 21).

La propuesta teórico-metodológica de Boltvinik (2005) relaciona las necesidades y capacidades humanas haciendo una ampliación de la mirada en el estudio de la pobreza y aterrizando en su propuesta sobre el florecimiento humano que refiere al potencial de universalidad, libertad, creatividad y conciencia; características del desarrollo humano que van más allá de la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación.

Su planteamiento también incluye considerar el tiempo libre del que una persona dispone para descanso y recreación, los conocimientos y habilidades del sujeto; propone una conceptualización de la pobreza que va más allá de su explicación económica y que recupera la necesidad de ver también al ser humano en pobreza como sujeto de derechos y no sólo como sobreviviente del modelo económico, dejando de lado al dinero como la única fuente de bienestar.

Para fines de la presente investigación, retomaremos principalmente el planteamiento de Julio Boltvinik sobre la definición de la pobreza, mismo que se enriquece del estudio de Calderón para el establecimiento del umbral de la pobreza.

Para Calderón, *“la pobreza es la insatisfacción de las necesidades humanas por debajo de un mínimo de bienestar, socialmente definido, provocada por la carencia de recursos y satisfactores (bienes, servicios, actividades, relaciones y capacidades).”* (2016: 93)

Las concepciones de estos dos autores permiten entender a la pobreza a partir de tres características principales: i) la privación de servicios, ii) la

insatisfacción de necesidades básicas, y 3) el mínimo de bienestar socialmente establecido. Al contemplar estos factores, se genera una visión holística del problema, permitiendo que sea abordado desde un enfoque multireferencial para analizarlo más allá de una visión económica.

Boltvinik (2005) explica que la pobreza económica, la que refiere a la satisfacción de necesidades inmediatas es sólo el primer paso para resolver un gran problema, ya que la pobreza no puede ser estudiada de forma aislada. Justo aquí radica su diferencia con la medición de Coneval y por ello resulta cuestionable la medición que se hace a nivel nacional. Porque sólo contempla la forma de cubrir necesidades y no ve más allá como cuando Boltvinik menciona que el florecimiento humano se alcanza con la realización de las personas.

El autor propone que la concepción del florecimiento humano se observa a partir de la pobreza o riqueza humana que engloba el desarrollo de las necesidades y capacidades humanas. Mientras que el nivel de vida se vuelve reduccionista al limitarse a la pobreza económica, misma que estaría englobada dentro del florecimiento humano como parte de la perspectiva económica.

Boltvinik señala como un problema de la medición multidimensional, como la utilizada por Coneval, que las dimensiones son complementarias entre sí, por lo tanto, habría un error en la medición, por ello en el MMIP se propone la unión de los conjuntos que implica que no haya compensaciones entre una dimensión y otra.

La medición basada en los indicadores de la LGDS y usada por Coneval, agrupa en una dimensión el ingreso, pero no lo combina con el tiempo libre. A los pobres no los llama así sino vulnerables, que son considerados carenciados a partir del método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Para calcular a la población que se encuentra debajo de la Línea de Bienestar (LB) que serían los pobres de ingreso, se establecieron dos canastas: alimentaria y no alimentaria que dependen de si el medio es urbano o rural, la LB se establece al sumar el costo de ambas canastas y la línea del bienestar mínimo es igual al monto correspondiente a la canasta alimentaria. Por lo tanto, el método oficial califica como pobres a quienes no cubran la línea de ingreso y presenten una o más carencias del NBI.

“Los pobres multidimensionales son, En el MMOP, por definición sólo una parte de los pobres de ingreso. El paso de la medición unidimensional a la multidimensional para el Coneval significa, en principio, la disminución de la pobreza.” (Boltvinik, 2014:58)

Según Boltvinik (2014) la medición multidimensional que contempla la intersección para identificar a los pobres tiende a subestimar la pobreza porque el criterio de intersección resulta ser el que arroja los resultados de la pobreza multidimensional, se excluyen indicadores del NBI como la frecuencia con la que se tiene acceso a los recursos, se establecen umbrales bajos y la LB es muy baja y se termina compensando con otras dimensiones de las NBI.

Por estas razones, resulta importante recuperar los criterios y críticas que el mismo Boltvinik ha hecho a la medición oficial en México, ya que ha cortado visibilidad del fenómeno de la pobreza y las políticas para su atención se definen a partir del uso de dichos datos pero que muestran una visión sesgada de la realidad.

La Cruzada contra el Hambre, que se abordará ampliamente en el capítulo tercero, fue diseñada a partir de los referentes de la LGDS y las mediciones de Coneval, por ello se sitúa dentro del marco conceptual del consejo y resulta importante compararla con otras aproximaciones del estudio de la pobreza, como las que se han discutido, para tener una visión plural del problema.

#### **1.1.4 Medición y Umbral de la Pobreza**

El punto central de esta investigación no está en la medición de la pobreza, sin embargo, es importante referir a ella porque a partir del significado que se da a los conceptos se deciden las características para poder medirla y atenderla.

La medición de la pobreza requiere la identificación de los umbrales o normas que separan a los pobres de los no pobres; las mediciones basadas en especificaciones equívocas como las propuestas por la economía ortodoxa (refiriendo sólo al ingreso para medirla), ocasiona una visión sesgada de la pobreza, lo cual influye en un mal diseño de políticas públicas para su atención y en identificación minimalista y reduccionista de la población a la que se destinan los programas (Boltvinik, 2003).

Boltvinik (2003) explica que cuando el Banco Mundial comenzó a diferenciar los pobres de los no pobres utilizando como línea de pobreza un dólar al día por persona, dejó ver una concepción reducida del ser humano, ya que al sólo cubrir una mala alimentación se deja fuera la atención a otras necesidades humanas. Boltvinik argumenta que según este postulado hay seres humanos que sólo tienen derecho a una mala alimentación y no al ejercicio pleno de sus derechos.

Boltvinik (2005) desarrolló dos conceptos fundamentales para la medición de la pobreza, el florecimiento humano y el nivel de vida. El florecimiento humano refiere a la satisfacción de todas las necesidades y capacidades desarrolladas, el nivel de vida a tener los recursos económicos necesarios para satisfacerlas. Este planteamiento permite ver que el estudio de la pobreza no puede solamente acotarse a una mala alimentación, sino que para medirla correctamente se deben tomar en cuenta todos los factores que influyen en la vida humana.

En México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) es la instancia encargada de la medición de la pobreza y evaluación de la política social. Hasta antes de su creación, el gobierno federal había realizado una medición a partir de una visión unidimensional, fue hasta años más tarde que se estipuló en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) la medición multidimensional de la pobreza (Boltvinik, 2013). La publicación de la LGDS en 2004 estableció la creación del Coneval y con ello se situó como prioritario el tema de la evaluación y la medición de la pobreza, lo que ha permitido una institucionalización del tema.

La LGDS, que enuncia en el artículo 36 (DOF, 2016: 8-9) los lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza a partir de los datos que se generan por parte del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), contemplando los siguientes indicadores:

1. Ingreso corriente per cápita
2. Rezago educativo promedio en el hogar
3. Acceso a los servicios de salud
4. Acceso a la seguridad social
5. Calidad y espacios de la vivienda

6. Acceso a los servicios básicos en la vivienda
7. Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad
8. Grado de cohesión social
9. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada

Al considerar características multidimensionales de la pobreza se ha reconocido la insuficiencia de los programas de atención que sólo cubren ciertas carencias y no dan una atención integral que modifique las causas estructurales que alimentan el problema (Boltvinik, 1997). La pobreza no es igual en todo el mundo ni puede ser atendida de la misma forma, por ello es importante atender los factores culturales que ella guarda.

Como ya se mencionó, la medición oficial de la pobreza en México está a cargo de Coneval, el 30 de agosto de 2017 dio a conocer la información de la evolución de la pobreza en el país de 2010 a 2016 considerando las dimensiones estipuladas en la LGDS. Coneval (2017) expone los siguientes datos sobre la situación de la pobreza en México:

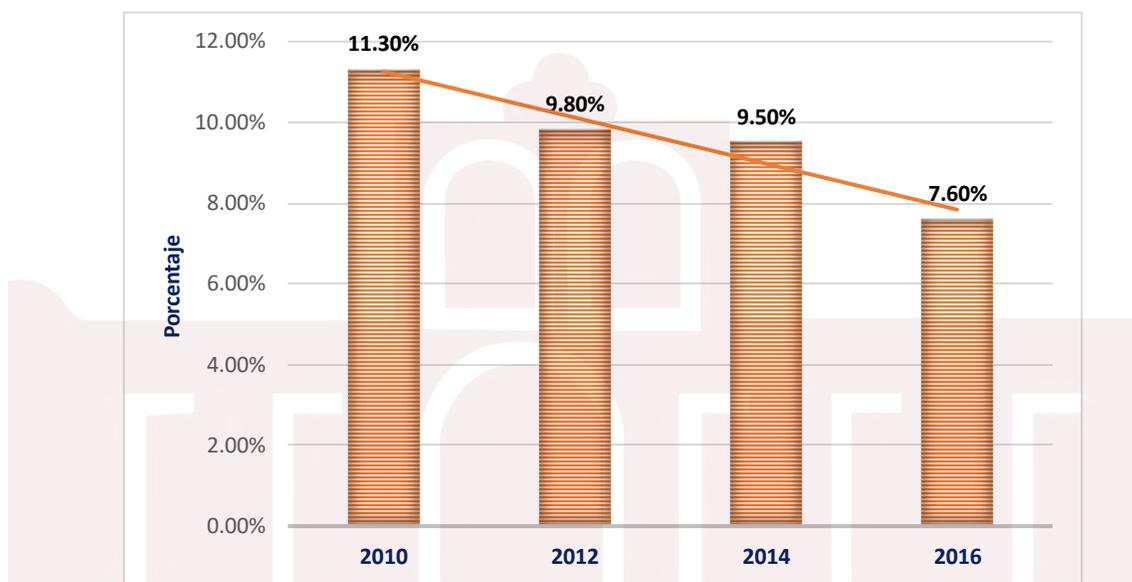
FIGURA 2. NÚMERO DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA EN MÉXICO 2012-2016



Fuente: Coneval (2017) Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2016.

Se puede observar, de acuerdo con los datos presentados, que alrededor de dos millones de personas dejaron de estar en situación de pobreza del 2014 al 2016. Sin embargo, la cifra de 2016 continúa rebasando el número de personas en pobreza que había en 2010.<sup>4</sup>

FIGURA 3. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN POBREZA EXTREMA

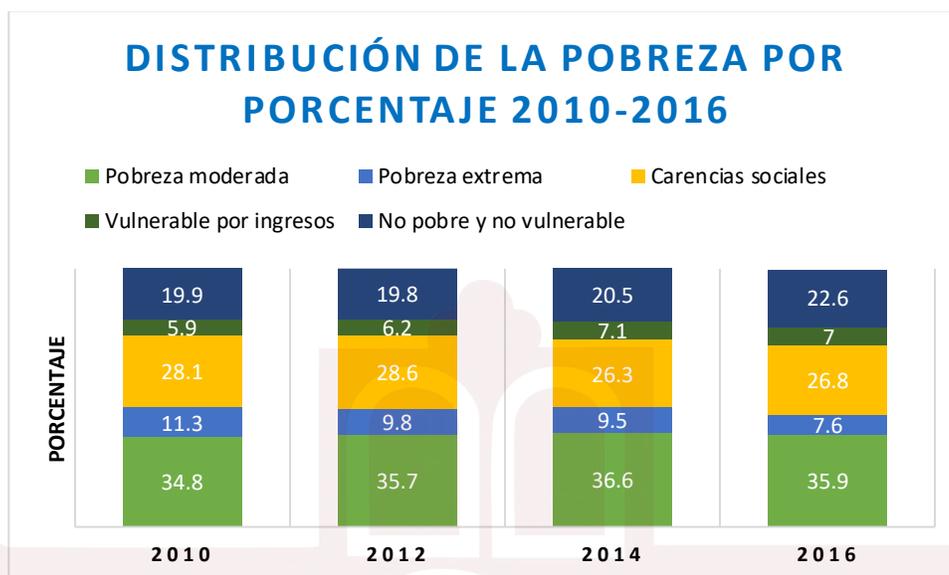


Fuente: Coneval (2017) Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2016.

Instituto  
Mora

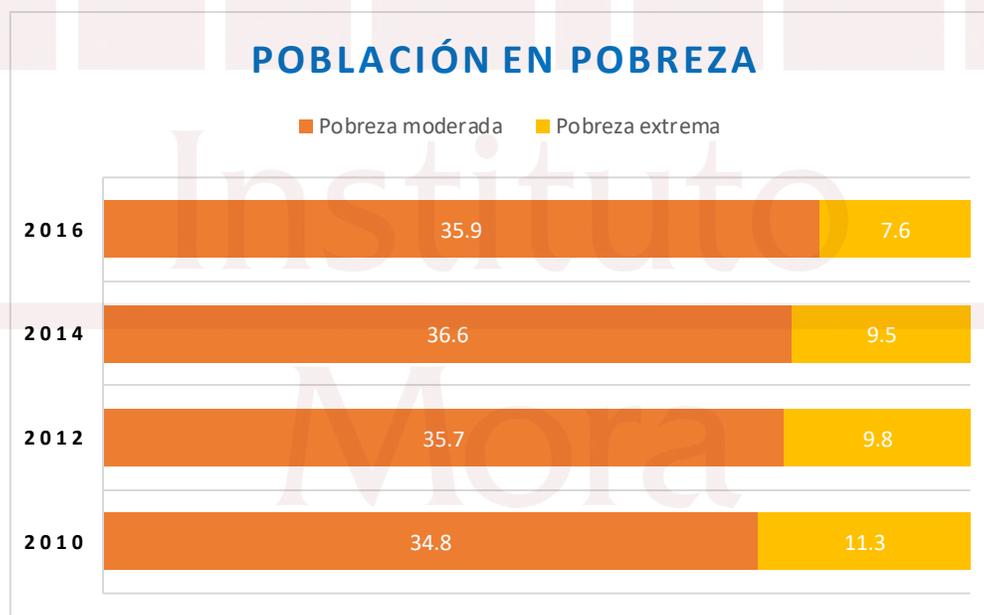
<sup>4</sup> En 2016, se propició un problema entre Coneval e Inegi debido a modificaciones metodológicas en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016, se realizó un cambio en la forma en que la encuesta había sido aplicada para impedir que las familias declararan menores ingresos de los que perciben, por ello se implementaron criterios de captación y verificación de información. Esta consideración metodológica modificó la forma en que se había venido aplicando la encuesta, haciendo a los datos estadísticos preexistentes no comparables debido a que el cambio adoptado generaba una disminución considerable de la población en pobreza. Coneval rechazó los datos del Inegi declarando su imposibilidad de trabajar con ellos debido a la reducción que suponían en los resultados; sin embargo, para cumplir con sus deberes normativos se realizaron diversos ajustes y se otorgaron prórrogas para la entrega de los informes sobre la pobreza y su evolución.

FIGURA 4. DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA POR PORCENTAJE 2010-2016



Fuente: Coneval (2017) Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2016.

FIGURA 5. TOTAL DE POBLACIÓN EN POBREZA EXTREMA Y MODERADA



Fuente: Coneval (2017) Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2016

El porcentaje de la población en situación de pobreza extrema en 2016 (7.6%) fue menor que en 2014 (9.5%), en 2012 (9.8%) y en 2010 (11.3%). El número

de personas en situación de pobreza extrema en 2016 (9.4 millones) fue menor que en 2014 (11.4 millones), en 2012 (11.5 millones) y que en 2010 (13.0 millones) (Coneval, 2017).

Al sumar las cifras correspondientes a la población en situación de pobreza moderada y pobreza extrema se obtienen los siguientes datos: en el año 2010 el 46.1% de la población se encontraba en pobreza, en 2012 fue de 45.5%, en 2014 de 46.1 y para 2016 disminuyó a 43.5% de la población.

De acuerdo con la información presentada, la pobreza moderada ha aumentado en los últimos años, en los seis años que aquí se presentan ha aumentado 1.1%; sin embargo, muestra su mayor aumento de 2010 a 2014 con 1.8% más. En el caso de la pobreza extrema, ésta si muestra una disminución constante, en los seis años expuestos ha disminuido 3.7%.<sup>5</sup>

### **1.1.5 Hambre y Seguridad alimentaria**

Hablar de pobreza alimentaria es fundamental en el estudio general de la pobreza. Como se explicó anteriormente, la LGDS señala como séptimo indicador para la medición el “Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad”; el cual está intrínsecamente relacionada con el establecimiento del umbral de la pobreza. Es fundamental hablar de la pobreza alimentaria en esta investigación ya que la mayoría de los programas de atención al a pobreza lo hacen bajo una concepción de hambruna e inseguridad alimentaria.

Según The Hunger Project México<sup>6</sup>, asociación dedicada a la atención del hambre, los estudios del hambre se abordan desde la definición de la hambruna y el hambre crónica. La hambruna refiere a la falta de recursos suficientes para

---

<sup>5</sup> Es imposible saber si dada la disputa que hubo en 2016 sobre los datos para la medición entre Inegi y Coneval las cifras presentadas sean certeras. Sin embargo, es la información oficial y por tanto se hace referencia a ella.

<sup>6</sup> The Hunger Project (THP) es una organización no gubernamental con presencia en países de África, Asia y Latinoamérica. Su objetivo es poner fin al hambre y la pobreza generando un empoderamiento de las personas para que logren tener una vida autosuficiente que les permita cubrir sus necesidades básicas. THP no es un banco de alimentos o una organización asistencialista, sino que buscan dotar de oportunidades para asegurar la participación de la población rural en lo político, económico y social, ya sea a nivel comunitario, municipal, federal y global. Para más información: <https://thp.org.mx/>

abastecer de alimentos a una población en determinada zona geográfica. Mientras que el hambre crónica se refiere a la falta de oportunidades para la obtención de ingresos suficientes que permitan satisfacer las necesidades humanas básicas. El hambre crónica es consecuencia de las condiciones sociales que no generan las oportunidades necesarias para tener una vida digna ni para acceder a los alimentos suficientes, generando una subnutrición que afecta de manera permanente a las personas que no pueden acceder a una alimentación que asegure la ingesta necesaria para satisfacer sus necesidades (THP, 2017).

El artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que *“toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.”*<sup>7</sup> El mismo artículo señala más adelante que:

“En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.”

Barkin (2016) explica que la FAO ha abordado este tema desde la visión de la seguridad o inseguridad alimentaria, que es un enfoque adoptado por los organismos internacionales y los gobiernos nacionales, que no se distingue ni prioriza la procedencia de los alimentos y sus condiciones de producción o distribución.

Según el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de la FAO, en su documento de Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (MEM), define que:

“Hay seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar

---

<sup>7</sup> Adicionado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 2011.

una vida activa y sana. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad.” (CSA, 2016: 7)

Los Estados que son parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) adoptado en 1966, reconocieron:

“...el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación (...) adecuada, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (artículo 11, párrafo 1) así como “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” (artículo 11, párrafo 2).

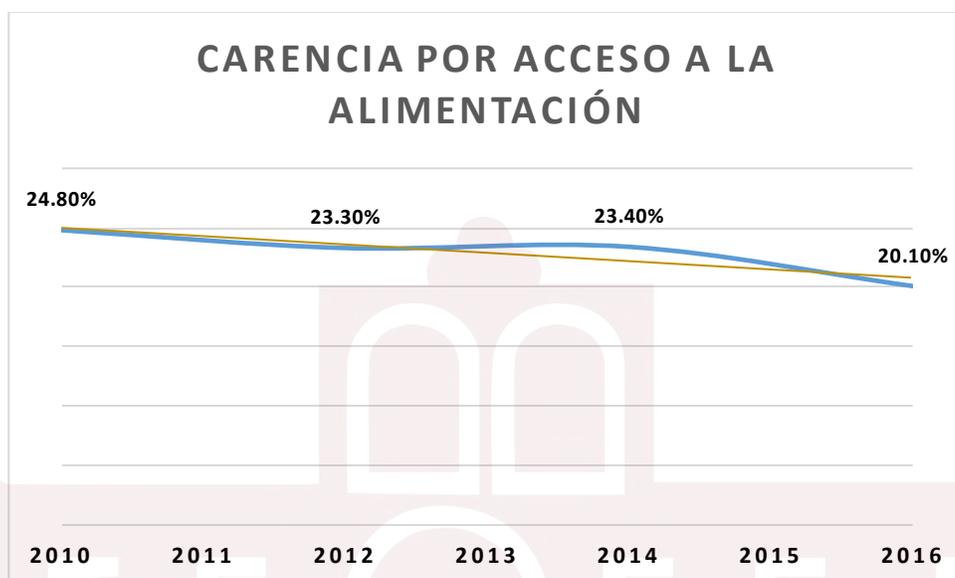
De esta manera, la definición de seguridad alimentaria refiere a la satisfacción de la necesidad de alimentarse sin considerar la procedencia, producción o distribución de los alimentos. Adoptar la concepción de seguridad alimentaria trae consigo la interiorización de formas de ver y atender la situación del hambre a partir de recomendaciones de los organismos internacionales.

La crisis internacional de 2008 trajo consigo una preocupación global por el tema de la alimentación, situándolo como una prioridad. El BM (2016), explica que la crisis financiera que tuvo lugar de 2008 a 2011 en todo el mundo, impulsó el interés de las asociaciones del sector público con el privado ya que los recursos públicos y fiscales eran limitados y se reconoció la importancia de la inversión para impulsar el crecimiento de la economía, así, los gobiernos han recurrido cada vez más al sector privado como inversor para cubrir la falta de recursos.

Por su parte, la LGDS establece en su artículo 6 que *“son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación.”* (DOF, 2016).

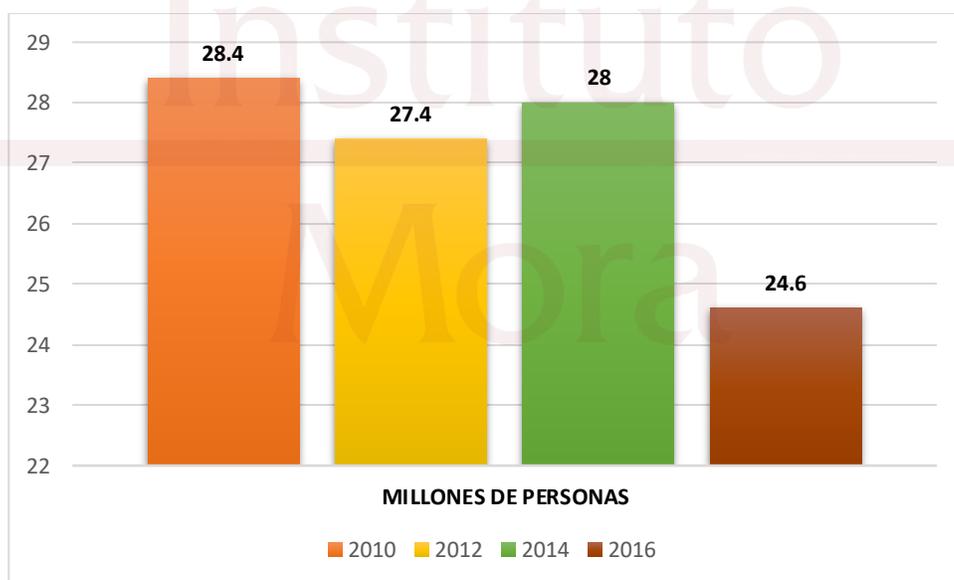
La carencia alimentaria se relaciona con el combate a la pobreza por ser un eje fundamental para su atención. Desde 2008, el acceso a la alimentación uno de los nueve indicadores que señala la LGDS. Según los datos de Coneval (2017) las cifras para México en cuestión de carencia alimentaria son las siguientes:

FIGURA 6. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CON CARENCIA POR ACCESO A LA ALIMENTACIÓN EN MÉXICO 2010-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (2017) Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2016.

FIGURA 7. MILLONES DE PERSONAS CON CARENCIA POR ACCESO A LA ALIMENTACIÓN EN MÉXICO 2010-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (2017) Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2016.

Si bien para 2016 se muestra una disminución del 3.3% de la población con carencia alimentaria, resalta el dato de 2014 al haber aumentado la población en pobreza a pesar de los programas impulsados al inicio del sexenio de Enrique Peña Nieto con el abanderamiento de la Cruzada Nacional contra el Hambre, este será un tema que se analizará más adelante pero no se debe descartar el dato que aquí se muestra.

La pobreza alimentaria es un problema que ha dado lugar a diversos programas gubernamentales, así como a acciones de la sociedad civil y de la iniciativa privada. Muchas organizaciones de la sociedad civil (OCS) y fundaciones hacen frente a este problema bajo diversos marcos regulatorios. Uno de ellos son las APPs que han sido impulsadas con mayor énfasis en los últimos años y que buscan abrir paso a la colaboración público-privada en tareas que van más allá de la infraestructura o de la provisión de servicios. En el siguiente apartado se dará una explicación de dichas asociaciones y la importancia que éstas han adquirido en los últimos años.

## **1.2 LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS**

### **1.2.1 Origen y características**

Las Asociaciones Público-Privadas (APPs), son acuerdos de colaboración entre el sector público y privado que permiten alcanzar objetivos específicos, donde el gobierno se asocia con actores privados, por lo general empresas, para la producción y provisión de servicios, permitiendo mejorar la relación entre la calidad y el precio de los bienes (Alborta, Stevenson y Triana, 2011).

Las APPs se crearon a partir de un marco legal intermedio que mantiene el control del Estado en la provisión del servicio, pero que incorpora al sector privado. El contrato que se establece entre ambos actores formaliza la relación para definir el papel que cada sector desempeñará y la forma en que se administrarán los recursos, riesgos y beneficios (Sada y Sada, 2014). La CEPAL (2017) explica que se establece un contrato a largo plazo en donde la parte privada asume un riesgo

significativo de la gestión y se vincula la remuneración del agente privado a la ejecución de sus funciones. La colaboración ha evolucionado a partir de estos esquemas y se ha insertado en espacios en los que antes no participaban actores no estatales.

Estas asociaciones son el resultado de progresivas transformaciones en la economía mundial, debido a que las reformas estructurales han tenido como resultado una reestructuración de tareas que antes sólo eran responsabilidad del Estado y que, a partir de la incertidumbre económica, el crecimiento de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social han derivado en un crecimiento lento del comercio mundial (Sada y Sada, 2014; Bárcenas, 2017).

Existen dos grandes tipos de Asociaciones: i) de ámbito general y político, donde se diseñan acuerdos para el impulso de políticas para el desarrollo de un grupo de países o una región; y ii) las asociaciones productivas, que se dirigen a un espacio específico para proveer de infraestructura, bienes o servicios públicos como salud, educación, servicios carcelarios, entre otros (CEPAL, 2017; Sada y Sada, 2014).

Las APPs han demostrado tener tanto beneficios como complicaciones en los proyectos que han tenido lugar. Por una parte, Alborta, Stevenson y Triana (2011) señalan como beneficios de las APPs la capacidad de otorgar servicios de mejor calidad, en menor tiempo y costo, basados en una gestión eficiente de riesgos y en la posibilidad de incorporar innovación tecnológica.

Prato (2017) problematiza la promoción de las APPs explicando que hay una confusión y disolución de los límites entre lo público y lo privado, los cuales no son fijos y se han redefinido a partir de la mercantilización de los bienes públicos que ha modificado la relación entre lo público y lo privado. El incremento en la participación del sector privado en las políticas públicas supone nuevos desafíos para la protección del interés público dentro de los marcos de las APPs, cuidando la superposición de los intereses públicos y privados. Por ello, debe priorizarse la integridad y cuidar los problemas que puedan surgir por conflicto de intereses.

Las ventajas de las APPs pueden ser vistas desde la aceleración en la provisión de infraestructura, la implementación en menor tiempo, reducción de

costos de operación y mantenimiento, distribución del riesgo, incentivos a la empresa privada para mejorar la administración y la calidad en los servicios, mayor aprovechamiento de activos y mejor gerencia del gobierno (CEFP, 2016). Esto supone un estímulo al crecimiento económico que, según el BM (2015), eventualmente también llega al alcance de los pobres. No obstante, esta atención de la pobreza no se genera de forma directa, se debe asegurar que los resultados de los proyectos en verdad atiendan a la población que lo necesita y que la provisión de servicios sea adecuada a las necesidades que se presentan.

De la misma manera, también existen organismos como la Corporación Financiera Internacional – institución mundial que pertenece al BM - que otorga financiamientos al sector privado para impulsar estos proyectos (Cruz, 2016), lo cual fortalece el discurso generalizado sobre la necesidad de otorgar a diversos actores privados la responsabilidad de fomentar el desarrollo sin importar que esto adelgace las funciones y las responsabilidades del sector público.

Por su parte, el BM y el BID han impulsado, en América Latina y el Caribe, la liberalización del comercio y la inversión del sector privado para la privatización de las industrias nacionales; así, el modelo de APPs es una estrategia política diferente que permite repartir funciones para la provisión de bienes y servicios y mantener la responsabilidad legal e institucional de los mismos (Cruz, 2016).

En México, se realizaron diversas modificaciones normativas para poder incluir estos tipos de colaboraciones. Un antecedente de las APPs son los Proyectos de infraestructura productiva a largo plazo, conocidos como Pidiregas (Quesada, 2009, figura implementada a partir de la reforma al artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y al artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública en 1995; dieron lugar a la ejecución de obras encomendadas por entidades públicas y que se realizan pro empresas privadas que ponen la inversión, con la finalidad de desarrollar proyectos estratégicos sin tener que depender del presupuesto público.

México fue de los primeros países en reformar sus leyes para incorporar la colaboración privada en diversos sectores económicos (CEPAL, 2017). Sin embargo, la Ley de APPs fue publicada hasta el 16 de enero de 2012, en la cual se

establece que los proyectos entre instancias públicas y privadas son para aumentar la inversión y el bienestar social.

La Ley de Asociaciones Público Privadas (DOF, 2012), misma que en su artículo 2 establece que:

“Los proyectos de asociación público-privada regulados por esta Ley son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país”. (DOF, 2012).

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados (2016) en su documento: Las Asociaciones Público Privadas como Alternativa de Financiamiento para las Entidades Federativas, señala que las APPs no son una solución “mágica”, y que guardan en sí un complejo proceso que requiere de habilidades especializadas, una gerencia pública integral de los proyectos, la capacidad del gobierno para hacer una planeación presupuestal responsable que no genere un obstáculo para las finanzas públicas (CEFP, 2016).

La aplicación de las APPs en la atención a la pobreza se puede dar de diversas formas, por ejemplo, creando empleos que respondan a criterios geográficos, aumentando cobertura de servicios básicos, provisión de servicios en un área pobre a cambio del derecho a prestar servicios en un área más próspera estableciendo estándares de servicio (BM, 2015). Estos alcances de la APP pueden localizarse en el diseño de los proyectos y su implementación.

Si bien las APPs se han promocionado como una alternativa eficiente y eficaz para proyectos de infraestructura o atención de problemas sociales, el tema guarda una discusión importante sobre la transparencia en la asignación y uso de recursos, esto señala como indispensable la labor de supervisión y vigilancia de los recursos y el cumplimiento de los resultados que se establecen a partir de estas alianzas. La importancia radica en conocer sus límites y alcances para saber de qué forma han contribuido, o no, a la atención de problemas sociales.

### **1.3 DIMENSIONES ANALÍTICAS PARA EL ESTUDIO DE LA POBREZA Y LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS**

En este apartado se enuncia la base teórica que será utilizada para este estudio a partir de dos conceptos, la acción pública y la gobernanza en redes. Ambos son herramientas para el análisis de las políticas públicas que han cobrado importancia en los últimos años dentro de la sociología política. A continuación, se presenta una breve discusión de los conceptos y sus principales factores.

#### **1.3.1 Acción pública**

En los últimos años, diversos factores políticos, económicos y sociales han cambiado la forma de hacer política. Se ha generado un rediseño en las funciones del Estado y la sociología de la acción pública permite dar cuenta de ello. En este apartado se revisarán las definiciones y elementos que aportan cinco autores para el estudio desde la acción pública.

Cabrero (2005) explica que la acción pública es un enfoque que permite entender la intencionalidad de las acciones y las condiciones bajo las que se realizan, considerando el contexto que genera restricciones y oportunidades en el entorno. Para él, es importante considerar que no sólo importa quién realiza la acción sino qué busca con ello y los elementos de los que dispone para lograrlo.

El mismo autor expone que la historia de la región latinoamericana ha mostrado siempre un escenario de transformación intensa que crea incertidumbre, inestabilidad institucional y movilidad permanente; por ello, el estudio desde la acción pública permite considerar estos elementos como factores que influyen en la acción.

Por su parte, Thoenig (1997) explica que la acción pública es la forma en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos al elaborar respuestas y procesos para atenderlos. También, expone que el concepto ha buscado incorporar una visión que reconociera múltiples actores y procesos que tiene la sociedad para atender los problemas. La acción pública, como aportación de la sociología al

estudio de las políticas públicas, ha permitido renovar la teoría y ampliar la mirada para el estudio de los problemas sociales.

Para Lascoumes y Le Galès (2014), la acción pública busca reestructurar el control clásico del Estado al modificar los marcos de acción institucional y permitiendo que los actores sociales sean más autónomos. Contrario al análisis clásico de las políticas públicas que las consideran procesos cíclicos que parte del diseño, implementación, resultados y evaluación; los autores explican que el estudio desde la acción pública permite estudiar un proceso en constante reestructuración a causa de la interacción entre actores en la resolución de un problema y que van ajustando sus intereses y redistribuyendo sus recursos.

El análisis de las políticas públicas se basa en la teoría de elección racional y el balance de costo efectividad, mientras que el análisis desde la acción pública contempla múltiples procesos y actores que confluyen en el ejercicio de la acción.

Los mismos autores han expuesto la importancia normativa que guarda la acción pública al ser un conjunto de normas formalizadas basadas en la ley dentro del estado de derecho y que están supeditadas a un interés general estipulado por la constitución; este interés legitima la acción pública y se define por cuestiones de seguridad pública como el orden, seguridad de las personas y la propiedad privada.

La sociología política de la acción es una forma de reflexionar sobre las transformaciones en la relación del Estado con la sociedad civil y la movilización de actores. Esto deriva del cambio en la forma de hacer política. Lascoumes y Le Galès explican que el análisis de la acción pública debe incorporarse en los paradigmas de las ciencias sociales para el estudio de las transformaciones del Estado, ya que refiere a un proceso constructivista que permite hacer una interpretación de los problemas sociales en relación con las instituciones y los marcos cognitivos y normativos que restringen las decisiones y acciones (2014: 122).

Por último, Espejel menciona que la acción pública es una categoría de análisis que permite “conocer, analizar y reconstruir el espacio de encuentros y desencuentros de la acción gubernamental y la acción social” (2015: 49). Entonces, “la acción pública es un tipo de acción colectiva, es el cauce que tomará la acción

de cierto número de personas cuando actúen conjuntamente con un mismo propósito” (2015:48).

Es un proceso en el cual confluyen actores de gobierno, sociedad civil, actores privados para tejer redes de atención a los problemas públicos promoviendo la cooperación entre organizaciones a través de un proceso participativo que prioriza la solución de problemas (Espejel, 2015).

Siguiendo la revisión anterior, se pueden resaltar distintos elementos que cada autor propone sobre la acción pública; Cabrero, destaca la intencionalidad de los actores y cómo las condiciones del contexto -restricciones y oportunidades- son factores que condicionan la acción. Thoenig, establece que es una forma de estudiar cómo se atienden los problemas colectivos. Para Espejel, la acción pública es un espacio para dar solución colectiva a problemas sociales; y, Lascoumes y Le Galès la rescatan como un proceso de la reestructuración del Estado en donde convergen intereses y recursos de diversos actores.

Los autores antes expuestos coinciden en que la acción pública es un proceso que se da con la participación de múltiples actores, en un escenario de reestructuración constante con restricciones del contexto e incertidumbre.

La acción pública es una respuesta social a los problemas que se deben atender a partir de una visión plural que conjunta diversos actores para la atención de problemas sociales. Para el estudio de nuevas formas de colaboración público-privada como las APPs, la acción pública permite generar una visión de análisis amplia que se centre en la intencionalidad y convergencia de actores en una misma acción, considerando los factores del contexto que influyen en el cauce de su operación.

### **1.3.2 Gobernanza en Redes**

Rhodes (2016) explica que la gobernanza es una transformación en la forma de gobernar al incluir más actores a través de redes auto-organizativas e interorganizacionales en las que se generan intercambios de recursos y que los participantes tienen autonomía significativa con respecto al Estado. Es una transformación en el alcance de la acción.

Otro autor que ha hecho importantes contribuciones en el tema es Klijn (2009) que define a la gobernanza en redes como las relaciones establecidas entre actores públicos y privados que surgen y se desarrollan en contextos políticos como una interacción compleja en donde cada actor presenta problemas o situaciones específicas que atender.

De la misma forma, Klijn explica que la confianza es un factor fundamental en las redes ya que permite el flujo de información y la cooperación entre actores que buscarán mantener una buena reputación para continuar estableciendo redes. La confianza es un producto de una relación establecida y sostenida en el tiempo, permite disminuir los riesgos de cada actor ya que contribuye agilizando la interacción y el intercambio de información.

Ruano, expone que “la gobernanza es una forma de coordinación multiactorial, cuyo resultado es siempre incierto y depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común y movilizar expertos de orígenes diversos para implantar modos de responsabilización y de legitimación de las decisiones” (2002: 2).

También explica que el Estado tiene diversas formas de actuar en los procesos de gobernanza. Puede tanto ejercer una tarea contemplativa desde la que coordina el proceso, o puede ser uno más de los actores relevantes. La paradoja está en saber si la gobernanza altera -o no- las capacidades del Estado.

La gobernanza es la manifestación de nuevas formas de la acción pública a partir de la transformación de la representación de la sociedad, dentro de las cuales es importante considerar el proceso político, el conflicto y la toma de decisiones en un ambiente de interacción de organizaciones interdependientes (Ruano, 2002).

Por otra parte, Porras (2012) explica que se han modificado los límites entre lo público y lo privado y esto ha permitido reestructurar las funciones tradicionales de los actores gubernamentales y privados. Prueba de ello es que existen gobiernos que aplican criterios del sector privado para su funcionamiento, o empresas que concentran importantes esfuerzos en la responsabilidad social. Estos fenómenos son productos de una renegociación de la frontera entre el Estado y la sociedad.

El mismo autor señala que la gobernanza es un tipo de acción pública establecida a partir de redes formadas por actores gubernamentales y no gubernamentales desde las cuales se diseñan, implementa o evalúan procesos de política pública (2012: 10).

Dentro de estas redes, los actores se articulan para producir consenso que permita la formación de una política y reducir la resistencia a ella, formando redes mixtas que establecen límites y oportunidades para la acción individual, los actores gubernamentales con autoridad legítima, que emana de un fundamento legal, dirigen las actividades dentro de un contexto estructurado de la red que provee de límites y oportunidades para la acción (Natera, 2005).

El concepto de redes, como relaciones interorganizativas, permite analizar la interacción de actores, la consideración de la confianza, comunicación, negociación y deliberación son características fundamentales para el funcionamiento de la cooperación entre actores (Espejel, 2015), características necesarias para establecer vínculos dinámicos y sostenibles en el tiempo en los procesos de elaboración de una política pública.

Como se puede ver, la gobernanza plantea que, al existir diversos actores de distintos sectores de la sociedad, conjuntan esfuerzos para atender problemas de carácter público. Así, Araya y Pliscoff (2012), explican que las APPs son parte de la innovación internacional que promueven el uso de diversos dispositivos formales para buscar la resolución de los problemas que aquejan a la sociedad.

Que como se explicó anteriormente, van desde atender problemas específicos como cuestiones de infraestructura, hasta involucrarse en problemas amplio y de interés colectivo, lo cual ha posicionado a las APPs como un fenómeno característico de las sociedades globales (Araya & Pliscoff V, 2012).

Las APPs reparten funciones, pero mantienen el control legal en manos del Estado. Allí donde se desarrollan redes de políticas, el gobierno deja de ser el centro director de la sociedad, en las redes de políticas, el Estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible y la interacción dentro de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la formación de una política (Mayntz, 2001).

Siguiendo esta lógica, las APPs basadas en esta gestión en red, son acuerdos institucionales mediante los cuales se compaginan acciones de entes públicos y privados para conseguir objetivos para beneficio de ambas partes basándose en la confianza y en el trabajo colaborativo (Ysa, Padrós, & Saz, 2008).

La importancia del método de redes permite analizar a los actores en sus lógicas transversales de pertenencia a varios círculos sociales, lo cual les posibilitará movilizar una diversidad de recursos en su acción (Cabrero, 2005: 28). La toma de decisiones para establecer el diseño, selección o proceso a seguir de diferentes acciones requiere que los actores cuenten con información certera, oportuna y completa para prevenir riesgos y planear la interacción, por ello la confianza dentro de la red es importante.

Siguiendo a los autores expuestos, se puede concluir que la gobernanza es un tipo de acción pública que resalta la interacción entre actores al establecer redes de cooperación para que el ejercicio de gobernar sea plural. La gobernanza permite hacer un análisis desde las transformaciones de los procesos de gobierno y las nuevas relaciones Estado – sociedad, que, a partir de la transformación en los roles de autoridad, han pasado del ejercicio jerárquico a la gestión mediante redes en las que se busca la cooperación de autoridades públicas y actores privados.

Este proceso se administra y gestiona desde el gobierno, el cual no cede del todo su poder para regular la acción y fomentando dinámicas de cooperación para optimizar los recursos disponibles.

### **1.3.3 Propuesta Analítica**

Tanto la acción pública como la gobernanza son conceptos que contribuyen al análisis de las políticas públicas desde una visión plural en donde conviven múltiples actores para la resolución de problemas públicos. Las APPs están fundadas en la gobernanza moderna, donde se instrumentan diferentes sectores para participar en tareas que en el pasado eran exclusivas del sector público.

Como explica Cabrero, se debe entender a la gobernanza como un tipo de acción pública, un proceso en construcción permanente, en donde los límites entre

lo público y lo privado han estado en constante modificación y donde existe concordancia entre el sector público y privado (2005: 397).

Este tipo de colaboraciones, son una fórmula de la gobernanza que se han sumado al diseño y ejecución de políticas públicas a partir de la cooperación entre actores públicos y del sector privado, para su funcionamiento se establecen acuerdos institucionales que les permita movilizar recursos para crear relaciones de responsabilidad y fomentar el diálogo y cooperación entre sectores (Ysa Figueras, Padrós Castellón, & Saz Carranza, 2008).

Bajo estos supuestos, se espera que el Estado tenga interés en la participación privada como una forma de transformación de hacer política. Para el caso de estudio que esta investigación propone, dada la naturaleza y complejidad misma con que fue diseñada la Cruzada contra el Hambre, ambas herramientas conceptuales permitirán analizar la confluencia de actores, las transformaciones estatales y sociales y los nuevos modelos de interacción que se han abierto desde el Estado para diversificar la atención del combate a la pobreza, en este caso. La misma Cruzada fue diseñada como una red de acción, es una nueva forma de hacer política pública, donde el Estado no ha cedido del todo sus funciones y su diseño muestra un sistema vertical a pesar de la incorporación de diversos actores.

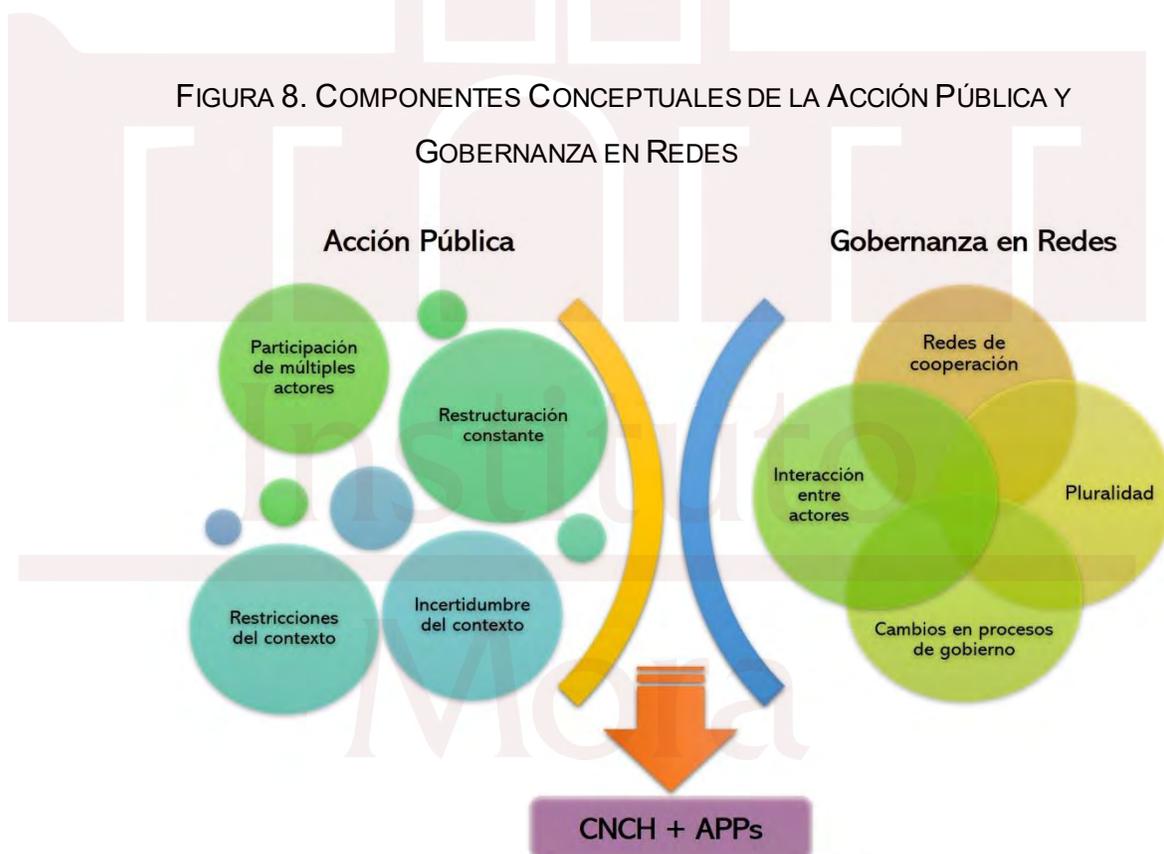
Partiendo de ambas dimensiones, se podrán analizar las APPs instauradas en México en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Estos conceptos permitirán analizar las redes que se establecieron entre actores públicos y privados para poder señalar las ventajas y desventajas que esto trajo a la atención de la pobreza.

La selección de dichas dimensiones analíticas permite situar el problema lejos de una visión clásica de la evaluación de políticas públicas y poder desarrollar una mirada desde la transformación del Estado, la redefinición de sus funciones y la importancia que diversos actores toman parte en los asuntos públicos.

Desde la acción pública será posible analizar cómo se logran insertar temas en la agenda pública que permite tomar relevancia y generar un tipo de acción pública dirigida a su atención. Asimismo, se buscará analizar cómo se da la relación público privada, bajo qué incentivos se motiva la participación y los estímulos

generales que existen para promover estas colaboraciones. Donde un análisis general responda al por qué de la inclusión privada en asuntos públicos como el combate a la pobreza.

Con la gobernanza en redes, se busca explicar cómo se dio la participación, cuál fue la calidad de la red establecida entre gobierno, organizaciones y empresas privadas para el cumplimiento de sus objetivos, la calidad de información con la que contaban ambas partes para hacer la toma de decisiones correspondientes. Con esto se aterrizará en el caso para analizar la colaboración establecida desde la confianza entre actores, la información, el conflicto que pudo haber entre ellos y, con esto, los resultados, logros y los procesos de negociación de los que fueron partícipes.



En este esquema, se condensan los componentes conceptuales que permiten hacer el análisis correspondiente al caso que en esta investigación se presenta. Ambos enfoques de análisis plantean herramientas para el estudio que aquí se propone. La

cuestión detrás es conocer por qué el sector privado participa, cuál es su interés o incentivos y qué busca obtener.

En el siguiente capítulo se desarrollará una revisión de la política social mexicana a partir de la década de 1980 que permitirá ilustrar los cambios que en ella se han suscitado a partir de la apertura a la participación de actores no gubernamentales y la relación con cambios normativos que han dado paso a diversos tipos de colaboración público-privada.



# Instituto

---

# Mora

## **CAPÍTULO 2: LA POLÍTICA SOCIAL Y EL SECTOR PRIVADO EN MÉXICO**

Como se vio en el capítulo anterior, el combate a la pobreza es un problema de atención global cuya atención ha requerido la diversificación de medios y estrategias. Asimismo, se señala que la atención de los problemas sociales ya no es únicamente tarea del Estado y que se ha fortalecido la participación del sector privado.

La política social actual se funda bajo las directrices de la lucha contra la pobreza para contrarrestar las consecuencias negativas que los ajustes estructurales que la política económica han ocasionado. Como se explicó en el primer capítulo, las transformaciones del Estado han dado paso al rediseño de sus funciones, así como a diversos cambios en la política social. Un componente fundamental de este proceso es la focalización, que permite hacer una selección de las personas que acceden o no a un bien público, misma que se refleja en los programas sociales de los últimos años.

En el presente capítulo se hará un breve recorrido de la política social en México desde la década de 1980, con el propósito de entender cómo se ha llegado a tener el diseño actual que ha permitido la participación privada en asuntos públicos y la incorporación de las APPs al combate a la pobreza. El capítulo se divide en dos apartados, en el primero se hará la revisión de la política social y los programas sexenales que se han implementado; y en el segundo apartado se realizará una revisión de la participación de actores no estatales que se han sumado a las acciones para la superación de la pobreza.

### **2.1 LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO 1980 – 2014**

La instrumentalización de la política social ha variado en las últimas décadas, su implementación depende de cómo se conceptualiza el problema y que áreas se priorizan para su atención. Por ello resulta importante primero explicar qué es la política social para entender sus intencionalidades.

Para Vilas (1979), la política social es un instrumento de redistribución de ingresos que desempeña una función compensadora de las desigualdades sociales

generadas por la economía capitalista. En este sentido, puede considerarse como una herramienta del Estado, que según Torres y Rojas (2015), tiene la función de redistribuir la riqueza, preservar el bienestar social y que los beneficios producidos por el desarrollo económico sean para todos los estratos sociales.

Sobrino y Garrocho (1995: 32) mencionan que la política social se puede definir desde cuatro perspectivas básicas:

- i) *como concepto filosófico*, que en sentido abstracto es un medio utilizado por las organizaciones sociales y políticas para dar solución a los problemas sociales;
- ii) *como producto*, al ser visto como resultados alcanzados para mejorar las condiciones sociales;
- iii) *como proceso* que busca mejorar las condiciones de sus miembros a partir de una tarea permanente y en constante modificación;
- iv) *como estructura para la acción*, vista tanto como un proceso y un producto que se implementa en contexto de cambios de valores, estructura y condiciones sociales.

En todo caso, se entiende que la política social es un instrumento o herramienta con la que cuenta el Estado para atender problemas sociales, redistribuir ingreso, compensar desigualdades y lograr que los beneficios sean para todos los estratos sociales; sin embargo, para el logro de estos objetivos se requiere una política social dinámica, que se ajuste a los cambios políticos y económicos para lograr mejorar las condiciones sociales de la población.

En México la política social ha estado en permanente transformación, en función del modelo económico que prevalece y han presentado ajustes en cada sexenio del gobierno federal. En principio, el Estado corporativista estableció el sistema de protección y asistencia social. La política social se diseñó a partir del desarrollo económico para alcanzar el bienestar de los ciudadanos después de la Segunda Guerra Mundial, se ampliaron las instituciones de bienestar social reconociendo la obligación del Estado de otorgar estos servicios para toda la población (Dautrey, 2013). De esta forma, el Estado cumplía con su responsabilidad

de hacer llegar a la población beneficios sociales que le permitieran mejorar sus condiciones de vida.

Durante el tiempo del Estado de bienestar la política social buscaba crear ciudadanía y ser un mediador entre el mercado y el individuo. Cuando el Estado dejó de ser el garante de derechos y se alineó a un esquema neoliberal, se abrió el camino a una serie de medidas de racionalidad tecnocrática bajo el argumento de mejorar la eficiencia y eficacia de los programas sociales (Banegas, 2011).

Torres y Rojas (2015: 50) explican la evolución de la política económica y social a partir de una tipificación en tres fases desde 1910 hasta 2014. La primera va de 1910 a 1940, se rige bajo un modelo económico agrario – exportador durante el régimen posrevolucionario, inscrito en un marco constitucional que velaba por el cumplimiento de los derechos sociales que se establecieron en la Constitución de 1917. Se buscaba satisfacer las demandas de la Revolución mexicana tales como el derecho a la educación, salud, vivienda, trabajo digno y administración de los recursos del subsuelo, entre otros.

La segunda fase contempla de 1940 a 1980. En esta etapa, bajo un modelo de industrialización por sustitución de importaciones, se extendió el Estado de bienestar de forma universal e institucional con carácter redistributivo y con la finalidad de incrementar el bienestar social y reducir las desigualdades sociales. Las instituciones y los programas sociales se enfocaron en atender problemas de educación, salud, asistencia pública, vivienda, seguridad social, adquisición de la canasta básica y realizando inversión pública en desarrollo rural, para atender la marginación y desigualdad social.

La tercera fase, iniciada en la década de 1980 hasta el 2014, parte de un modelo de economía abierta, neoliberal, que promueve el Estado mínimo y que focaliza y racionaliza el uso de recursos públicos que se destinan a la asistencia social, teniendo como principal objetivo la lucha contra la pobreza, la reducción de la marginación y desigualdad social. Así, a partir de 1982 en México se han implementado programas de combate a la pobreza y desarrollo regional con la finalidad de atender zonas rurales marginadas, mejorar las condiciones de vida de

la población para que alcance los niveles mínimos de bienestar, así como la promoción de actividades sectoriales en educación, salud y alimentación.

La crisis de 1982 trajo consigo una serie de reformas que buscaban reducir la intervención estatal en la economía y que permitirían que el país se insertara en la economía global, estas reformas redujeron las barreras de comercio e inversión extranjera, impulsando la privatización de empresas públicas, los esquemas de subsidios y reorientando la política económica hacia el control de la inflación y la firma de acuerdos de libre comercio como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y Canadá (Lustig, 2010: 293).

Estos cambios estructurales modificaron la administración de los riesgos sociales que dejaron de recaer en el Estado para convertirse en responsabilidad de los individuos. Esta alteración, explica Banegas (2011: 12), se expresó en la política social al disminuir la importancia de los subsidios universales y reemplazarse por políticas focalizadas con énfasis en los programas de transferencias condicionadas.

En México, al agotarse el modelo de sustitución de importaciones, se pusieron en práctica medidas desreguladoras, privatizadoras y de apertura comercial para dar paso a la reforma económica que redujo la política social a la necesidad de “rescatar a las víctimas de la crisis y del mal manejo del Estado” (Banegas: 2011:12). Esta visión implica la individualización del problema, hace responsable directo al sujeto de su pobreza al no poder insertarse en el modelo económico.

Por su parte, Gordon (1993) explica que la idea de desarrollo del mercado prometía mejorar el nivel y la calidad de vida de la población al permitirse la competencia económica, retirando al Estado de las tareas sociales y centrando su participación en abrir oportunidades y mitigar efectos de la crisis, dejando así la solución de problemas sociales para atención de actores de la sociedad civil o la inversión privada.

Cuando el modelo keynesiano se sustituyó por el modelo neoliberal se generaron cambios en la política social a partir de la crisis financiera en la década de 1980 que implicó la apertura neoliberal, el desmantelamiento del sector público y la autonomía del sector financiero (Vilas, 1997). Explican Cogco, Rodríguez y

Pérez (2010), que a partir de 1982 se orientaron los ajustes económicos a adelgazar el aparato gubernamental buscando hacer más eficiente las funciones estatales e impulsando la disciplina fiscal con la finalidad de reducir el gasto público, primordialmente el gasto social. Fue un periodo en el que se privatizaron empresas estatales y se promovió la apertura comercial.

En este sentido, se perdieron beneficios sociales que habían sido alcanzados con el modelo de sustitución de importaciones, el mercado pasó a ser el mecanismo para la asignación de recursos y la atención de problemas sociales. Fue el inicio de la individualización de los problemas sociales, mismos cambios que generaron la reducción importante de las responsabilidades sociales del Estado (Cogco, Rodríguez y Pérez, 2010). Con ello inicia un proceso de ajuste estructural que Gordon (1993) explica a partir del control de salarios y precios que buscaba establecer un modelo económico que priorizara el mercado, la apertura comercial, la inversión extranjera y rechazara el proteccionismo estatal.

El saneamiento de las finanzas públicas y el control del déficit presupuestal buscaba reducir el gasto público y desincorporar entidades paraestatales que no se consideraban prioritarias, pero que se desempeñaban como reguladoras del mercado, así fue el caso del Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) y las compañías que conformaban la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) que se encargaba del abasto social de productos agrícolas básicos como el maíz, frijol y trigo (Gordon, 1993).

Durante los años 1970 y 1980 se otorgaron apoyos directos para los precios de las cosechas y subsidios a los insumos; después de la crisis de 1982 se eliminaron los subsidios directos reorganizando el apoyo gubernamental, y fue hasta la década de 1990 que todos los subsidios directos fueron suprimidos, ejemplo de esto fue que en 1995 la Conasupo se transformó en un comprador de productos agrícolas y desapareció en 1999 (Valero, Chapa y Ponzio, 2007).

A partir de estos cambios se optó por la focalización de recursos como una estrategia de la política social que establece mecanismos de selección en su asignación, para determinar quiénes pueden acceder a los servicios otorgados a través de subsidios públicos; a partir del despliegue de estas acciones se busca

reducir la marginación y pobreza (Candia, 1998:7; citado en Sánchez y Cabrera, 2012: 22). De esta forma, la focalización funciona como un instrumento selectivo y discriminativo de necesidades.

Así, la política de expansión generalizada de provisión de servicios fue sustituida por una de carácter selectivo y restrictivo que privilegia la viabilidad técnica de los proyectos y que abrió paso a los programas dirigidos a grupos selectos de beneficiarios.

Banegas (2011) argumenta que no es posible establecer una política social a partir de una racionalidad meramente tecnocrática de eficacia y eficiencia de recursos porque siempre habrá intereses políticos que reformulen las estrategias y tengan mayor injerencia que las directrices económicas.

La focalización más allá de haber modificado la lógica de aplicación de recursos ha modificado el tamaño de la población objetivo atendida por los programas sociales, abriendo paso a agentes económicos privados que cubren las demandas sociales que antes atendía el Estado (Torres y Rojas, 2015: 48)

Estos criterios de elegibilidad han generado que la política social sea reducida a un mecanismo de contención de la pobreza sin ser eficaz. Torres y Rojas (2015) explican que los desequilibrios de la política económica superan el alcance de la política social sin permitir generar un efecto compensatorio en la sociedad, lo que relega a la política social al éxito de la política económica que, bajo lineamientos de la economía abierta, obedece a las pautas impuestas por el desarrollo internacional.

La reformulación en la política social se da como consecuencia de la crisis económica de 1982 cuando se reemplaza el modelo de crecimiento por sustitución de importaciones, que suponía una redefinición en las tareas del Estado y el abandono de los postulados de los regímenes nacionalistas revolucionarios (Gordon, 1993).

Lustig (2010) expone que el objetivo de las reformas estructurales de las décadas de 1980 y 1990 era incrementar los incentivos con la introducción de la lógica de mercado, que la política fiscal trajera consigo mayor estabilidad y que se incrementaran las tasas de crecimiento, y así, con todo lo anterior reducir la pobreza

de forma sistemática. Pero la realidad mostró datos completamente distintos de lo esperado y la brecha de desigualdad entre la población fue aumentando, así como la pobreza.

Puede afirmarse que la política social emanada del neoliberalismo tiene un carácter asistencialista, dirigido a segmentos de la población en condiciones de pobreza, y que atiende a las víctimas que el ajuste económico ha dejado atrás, “no les ayuda a salir del pozo: trata de impedir que se hundan más” (Vilas, 1997: 935). En la aplicación de este tipo de política social el Estado funciona como regulador y se abre a la participación de otros sectores de la población para promover el sentido de ciudadanía y transferir la pobreza a una condición de responsabilidad individual.

Las acciones de la política social que se diseñan desde el gobierno federal cuentan con características descentralizadoras para la inclusión de los tres niveles de gobierno; sin embargo, estas medidas son complicadas de implementar debido a la heterogeneidad de las condiciones locales y la diferencia en cuestión de recursos monetarios y sociales con el que cuenta cada estado o municipio (Cogco, Rodríguez y Pérez, 2010); durante los gobiernos del PRI se alimentó un sistema donde todo el control político dependía del poder central, generando un control estricto del presupuesto y sustentando la dependencia política y económica con el ejecutivo federal.

Lustig (2010: 296) enuncia cuatro mecanismos que influyeron en el aumento extremo de la pobreza: i) el impacto del programa de ajuste sobre el nivel de la actividad económica (sin tomar en cuenta los cambios distributivos); ii) el efecto de las reformas y el programa de ajuste sobre la distribución del ingreso; iii) la contribución de los cambios en los programas de transferencias netas directas al nivel de ingreso per cápita de los hogares y la distribución del ingreso disponible, y iv) el efecto de los cambios en el gasto público orientado a servicios gratuitos y cuasi gratuitos de la población pobre.

Banegas (2011) explica que, bajo la lógica del Estado liberal, la política social se dirige a los individuos que no pueden insertarse en el mercado, por ello la pobreza es vista como un problema individual, donde su solución es incorporar a los individuos al mercado y que son vistos como clientes en lugar de ciudadanos.

A partir de los cambios antes descritos, la administración de la política social en México ha cambiado en cada sexenio de la administración pública federal. El principal cambio fue en 1992 con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Dependencia federal encargada del diseño general de la política social.

La política social en México está concentrada en la Sedesol, encargada de administrar los recursos. En la LGDS el artículo 39 establece que esta dependencia “diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social”, y coordinará el Sistema Nacional de Desarrollo Social con la concurrencia de “dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones”.

Cuando se publicó la LGDS en 2004, se estableció la creación del Sistema de Monitoreo y Evaluación en México, y la instrumentalización del Coneval como instancia autónoma con las atribuciones necesarias para hacer la medición de la pobreza y la evaluación de la política de desarrollo social. En el artículo 1° del decreto del DOF (2005) por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social se establece que el Coneval es:

“Un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines, de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social.” (DOF, 2005).

Con el inicio del trabajo de Coneval en 2006, se armó un andamiaje legal, institucional y de regulación normativa que define y organiza la política social y su evaluación (Acosta, 2010). Con esto, la política social pasó a ser un precepto legal y se convirtió en una política de Estado con la finalidad de que su manejo trascendiera las administraciones federales sexenales.

A pesar de esta búsqueda por la trascendencia de la política social, cada sexenio de la administración federal ha tenido un programa social principal con el que se ha atendido la pobreza en México. En el siguiente apartado, se hará un recuento de los programas federales de política social para dar cuenta de las transformaciones que la atención a la pobreza ha tenido desde la década de 1980.

## 2.1.1 Programas de combate a la pobreza en México (1988 – 2017)

### Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)

Debido a la baja credibilidad de la elección federal de 1988 que llevó a Carlos Salinas de Gortari a la presidencia, el programa se diseñó para construir una base social y política que permitiera legitimar a su gobierno. Salinas anunció la creación del Consejo Consultivo del Pronasol que se encargaría del programa, misma que estaba encabezada por él y juntaba a titulares de diferentes dependencias federales (Acosta, 2010b). La administración del programa se dio de forma centralizada y burocrática, la operación recayó en los delegados estatales que fueron nombrados por el titular de Sedesol.

La población objetivo de Pronasol eran indígena, habitantes de zonas áridas y pobres extremos rurales y urbanos; se buscaba resolver sus necesidades de alimentación, vivienda, educación y salud incorporando mecanismos de obligación y responsabilidad compartida con proyectos de colaboración entre el gobierno, que ponía los recursos técnicos y financieros, y los beneficiarios, que contribuían con mano de obra (Torres y Rojas, 2015; Acosta, 2010b).

Los Comités de Solidaridad fueron un medio para ampliar la participación social comunitaria, con ellos se buscaba generar representación en las comunidades para la atención de los problemas sociales. En total se crearon 250 mil comités en todo el país, dándole al gobierno la base social necesaria para establecer una relación clientelar (Acosta, 2010b: 236; Ziccardi, 1999: 114). De esta forma, la participación impulsada en los comités tuvo una doble función, abrir espacios de participación y corresponsabilidad social, pero también, ser una herramienta de cara a futuras elecciones. Pronasol constituyó un programa sin precedentes por la cantidad de programas incluidos, recursos movilizadas y la promoción de la organización social, el programa fue producto de las recomendaciones de organismos internacionales para garantizar un medio que permitiera la redistribución de ingresos a la población en pobreza como parte de las consecuencias de las políticas de ajuste estructural.

Ziccardi explica que los recursos de Pronasol no fueron distribuidos de manera equitativa entre toda la población en pobreza, ya que su asignación no correspondía directamente al nivel de marginación de la población atendida. “Los estados ubicados como de alta marginación: San Luis Potosí, Durango, Michoacán, Querétaro, Guanajuato, Campeche, Zacatecas, Yucatán y Tabasco, que representaban alrededor del 20% población nacional, recibieron un 25% del total de los recursos del programa. Los de marginación media: Sonora, Quintana Roo, Nayarit y Tlaxcala, que solo representaban el 5% del total nacional, recibieron el 7.3% de los recursos y el resto, considerados baja marginación recibieron el 32% (Ziccardi, 1999: 115). Esto abrió el camino a una serie de interrogantes contra el gobierno federal y la forma en que lograba adentrarse en el territorio local para repartir recursos de forma paralela a la institucional; lo anterior dio lugar a reclamos por mayor transparencia en la asignación de recursos y los criterios de selección para recibirlos.

Lo cierto es que la recepción de recursos no fue proporcional a los niveles de pobreza. En términos regionales fue inconsistente en la distribución, por ejemplo, la Zona Metropolitana del Valle de México recibió, durante el Pronasol, el 61.3% de los recursos totales y sólo contaba con el 54% de la población objetivo del programa.

También hubo inconsistencia en las necesidades atendidas por regiones y los recursos asignados, esto afectó la eficacia del programa. Hubo un buen diagnóstico de las necesidades, pero un mal manejo en la atención de estas.

Sobrino y Garrocho (1995) hacen explícito que Pronasol destinó grandes recursos a promocionar sus acciones en medios de comunicación pero que no buscó atacar de fondo la desigualdad, al contrario, la sostuvo y la utilizó. “Atacar la ideología de la desigualdad implica atacar algunos de los valores en los que se fundamentan las más preciadas ventajas y privilegios sociales, económicos y políticos de los grupos más poderosos de la sociedad” (Sobrino y Garrocho, 1995: 307).

En cuanto al Programa, Cordera y Lomelí (2003) señalan que dejó en evidencia que el problema de atención a la pobreza era mucho más complejo y requería de un diseño institucional más amplio que incluyera a otras secretarías de

Estado, organismos y a los tres niveles de gobierno para echar a andar una política de Estado que diera atención al problema y que también buscara hacer evaluaciones periódicas para mejorar los instrumentos de acción.

Antes de Salinas, De la Madrid lanzó el Programa Nacional de Alimentación (Pronal), el cual no tuvo suficiente presupuesto ni visibilidad, pero apoyó la red de tiendas Diconsa y el programa de Liconsa. Sin embargo, este programa no se mantuvo al sexenio siguiente (Luiselli, 2017).

En estos años comenzaba a hacerse uso del concepto de seguridad alimentaria vinculándolo a los programas nutricionales. El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) fue instrumentado durante los gobiernos de Miguel de la Madrid, Salinas y Zedillo implementado por el IMSS y era un programa para la atención sanitaria y de salubridad en zonas marginadas con cierto énfasis en la orientación alimenticia. Por su parte, Salinas englobó también las acciones de alimentación en el Pronasol junto con otros proyectos de desarrollo social. Se otorgaron apoyos selectivos a la población pobre y vulnerable en materia de nutrición, no supuso una estrategia amplia ni se vinculó con la producción rural (Luiselli, 2017).

La revisión anterior sobre el Programa Nacional de Solidaridad, permite ver que el origen de la política social en México como ahora la conocemos tuvo sus inicios no en la búsqueda por eliminar las causas de la pobreza, sino que respondió a razones político-electorales. Si bien este programa tuvo efectos positivos y logró en cierta medida modificar las cifras de la pobreza, no dio solución de fondo a los problemas sociales que la generan ni atacó directamente las causas de su reproducción.

#### Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)

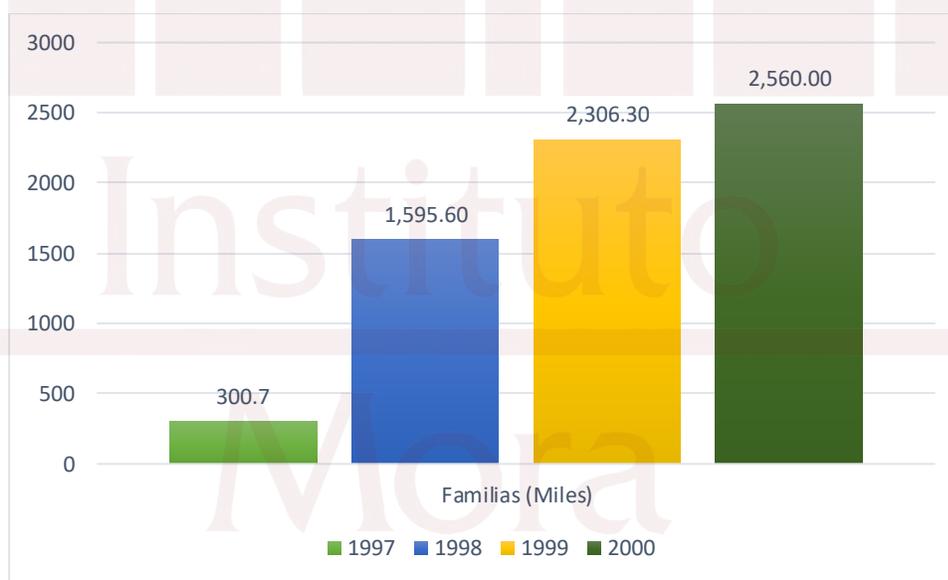
El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) se creó en 1997 durante el sexenio de Ernesto Zedillo, para otorgar apoyos focalizados para educación, salud y alimentación, al igual que el Pronasol, con la finalidad de formar capital humano en comunidades y en las familias más pobres. Con él, se buscaba romper los círculos intergeneracionales de la pobreza extrema atendiendo la

desnutrición, mortalidad infantil, deserción escolar y la falta de acceso a servicios de salud (Torres y Rojas, 2015; Valero, Chapa y Ponzio, 2007).

Progresá incluía los 19 programas de apoyo alimentario que ya venían funcionando del sexenio anterior y se le sumaron acciones de desarrollo para infraestructura básica municipal y fomento productivo, debía funcionar con recursos limitados por lo que a los criterios de focalización se le añadieron otros más de vulnerabilidad social (Ziccardi, 1999).

Se inició con una cobertura en 1997 de 140 mil familias y al término del mismo año se amplió a 300 700 en 12 entidades federativas; para el 2001, que fue el último año de operación como Progresá, la cobertura había llegado a 3 116 000 hogares en todo el país; su presupuesto creció de 367 300 millones de pesos a más de 12 mil millones de pesos en 2001, de esto, el 8% se destinaba a gastos de operación y lo demás se entregaba la población beneficiaria (Banegas, 2011: 63)

FIGURA 9. FAMILIAS BENEFICIARIAS DE PROGRESA

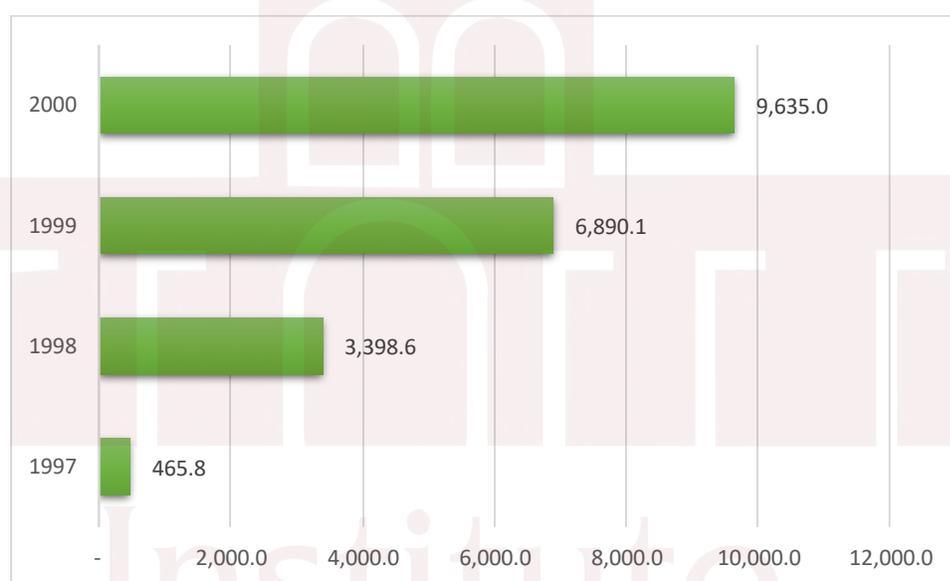


Fuente: Elaboración propia con información del 6to informe de gobierno de Ernesto Zedillo

Los apoyos de progresá se organizaron en tres componentes con el objetivo de que las familias mejoraran su nutrición, salud y contaran con educación básica. En primer lugar, se entregaban apoyos educativos con la finalidad de que niños y niñas

completaran la educación básica<sup>8</sup>, asistieran a la escuela y que los padres se hicieran partícipes del aprovechamiento escolar. En segundo lugar, se proporcionaba atención básica de salud a las familias, se buscaba generar actitudes preventivas, fomentar el autocuidado y la vigilancia de la nutrición familiar. Por último, se entregaron apoyos para mejorar el estado nutricional de las familias, se buscaba mejorar la ingesta de alimentos (Banegas, 2011: 76).

FIGURA 10. GASTO FEDERAL EN PROGRESA (MILLONES DE PESOS)



Fuente: Elaboración propia con información del 6to informe de gobierno de Ernesto Zedillo

Tanto Solidaridad como Progresas se instrumentaron bajo una lógica neogestionaria que parte de un trabajo gestado en el seno del Banco Mundial por el economista Santiago Levy. Su propuesta parte de la idea de que el gasto en programas de atención a la pobreza debe ser visto como una inversión sistemática que permitirá a los pobres incrementar su potencial productivo para que contribuyan al aumento del ingreso nacional (Acosta, 2010b: 236-237). Levy generó un diagnóstico de la pobreza con datos de 1984 y estableció una línea de pobreza a partir de los estándares de ingesta calórica a nivel nacional y esto le permitió generar el diseño

<sup>8</sup> Hacia finales de la década de 1990 la educación básica en México comprendía los 6 años de educación primaria y 3 de secundaria.

de la estrategia para el combate a la pobreza. Este argumento guarda toda relación con lo expuesto en el capítulo anterior de la articulación en el diseño de políticas que se ligan a intereses e ideas provenientes de organismos internacionales.

Una de las acciones que se ha realizado con estos programas son las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), pueden ser apoyos a las familias, becas, créditos, entre otros medios. El uso de este tipo de programas se ha intensificado a lo largo del mundo al ser una estrategia que busca invertir en la formación de capital humano de los hogares pobres, a través de la entrega periódica de dinero supeditada a la necesidad de cumplir con los requisitos, se asignan de forma focalizada con la finalidad de impedir la reproducción intergeneracional de la pobreza (Barba y Valencia, 2016: 11). La finalidad de estos programas es cortar los círculos de pobreza al subsidiar selectivamente la demanda. Las transferencias monetarias buscan incentivar la inversión en el capital humano. Se parte del argumento de que al otorgar los recursos financieros necesarios las personas serán parte del modelo económico y no se perderá su dinámica.

Barba y Valencia (2016) explican que los programas de TMC surgieron de forma pensada y articulada a lo largo del mundo, respaldados por actores nacionales e internacionales que comparten una visión de la pobreza y las medidas que se deben tomar para su atención. Sin embargo, estos programas tienen una doble función al ser un aparato necesario para sostener la gobernabilidad del país, lo que genera que su aportación hacia la cohesión social y la integración sea más frágil (Hevia, 2011).

Con Zedillo, Progresá puso énfasis en la atención de niños menores a cinco años y las mujeres gestantes o en lactancia, se les otorgaron transferencias para adquirir alimentos con mayor contenido nutricional y suplementos con micronutrientes. Sin embargo, Luiselli (2007) señala que este programa también resultó paliativo porque contempló transferencias monetarias, pero no atendió de forma general la pobreza al no tener acciones dirigidas a la producción agropecuaria.

Se señalan como aciertos de la administración la contribución a la nutrición básica de los niños y su permanencia en la escuela, pero se criticó su extrema

focalización que dejó fuera a hogares que podían ser beneficiarios del mismo apoyo (Luiselli, 2017).

Progresá es la muestra de un programa que continúa con la línea inicial de su antecesor y que se rediseña para dar atención a un problema dinámico como la pobreza. Dicha reestructuración se da por la necesidad de ampliar la atención en espacios donde no se alcanzaron los objetivos o que las acciones no fueron suficientes. Sin embargo, fue también un programa que obedeció a las recomendaciones internacionales y que guardó en sí importantes intereses políticos para su articulación e implementación.

#### Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

El Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, del sexenio de Vicente Fox, establecía la creación de 'Una Tarea Contigo', estrategia de política social que inició en 2002 y contemplaba recursos para el programa de desarrollo humano llamado Oportunidades (antes Progresá), el Programa de Empleo Temporal y el Programa de Desayunos Escolares. Oportunidades agregó a los objetivos de Progresá el otorgamiento de becas en nivel medio superior, acceso a proyectos de empleo temporal y acceso al sistema de ahorro y crédito popular de Bansefi (Valero, Chapa y Ponzio, 2007).

Oportunidades funcionó durante los sexenios de Vicente Fox (2000 – 2006) y de Felipe Calderón (2006 – 2012). De 2000 a mediados de 2014, se articuló como una extensión del Pronasol ampliando el rango de cobertura a las localidades urbanas, a la población en extrema pobreza con alto índice de desnutrición, marginación y rezago social; se buscaba incrementar sus capacidades y ampliar posibilidades para mejorar el nivel de bienestar social a partir de los niveles de escolarización, servicios de salud y nutrición (Torres y Rojas, 2015).

Oportunidades dio atención para la satisfacción de necesidades básicas de grupos vulnerables a través de un 'paquete de atención' que consistía en subsidiar el consumo a través de dinero en efectivo para alimentación y educación. La transferencia monetaria que recibían los beneficiarios era de 170 pesos en 2005 (Pirker y Lara, 2006), con lo cual se pretendía que adquirieran alimentos, para el

componente educativo se les otorgaban becas y útiles escolares y el paquete básico de servicios de salud incluía la prevención de enfermedades y talleres educativos de autocuidado. La entrega de apoyos estuvo condicionada a la asistencia de los beneficiarios a pláticas mensuales de salud y consultas médicas.

Banegas (2011: 191) expone que Progres-Oportunidades se insertó en una visión de política social residual, transitoria, focalizada y con un enfoque hacia la integración de los individuos al mercado, que atiende individuos y no grupos sociales, basado en una concepción de la pobreza que se limita a la falta de capital humano dejando las acciones de desarrollo regional en las posibilidades de la política económica.

Oportunidades estableció corresponsabilidad con las familias beneficiadas, bajo la premisa de que su éxito dependía de hacer partícipe a la gente al asumir ciertos compromisos. Para entender la distribución de la atención que tuvo el programa, Pirker y Lara (2006) los agrupan en tres categorías. La primera se enfocaba a mejorar la nutrición y evitar la deserción escolar, por lo que las familias debían destinar el dinero que recibían para cumplir estas condicionantes

En cuanto a las becas y apoyo para adquirir útiles escolares, también implicaba la asistencia regular a la escuela, que era corroborada por el personal del plantel educativo; de la misma forma, se debía cumplir con asistencia a las citas médicas para cubrir el rubro de mejorar la salud familiar. La segunda categoría de corresponsabilidad se estableció con la asistencia a los talleres de educación en salud a los cuales debía asistir el responsable del cuidado de los hijos, esta condicionante fue vital para que los beneficiarios continuaran recibiendo apoyos. La tercera categoría refería a los mecanismos de participación y contraloría social que funcionaban en las localidades donde se instaló el programa. Se establecían vocales para los comités de promoción comunitaria con la finalidad de hacer llegar las sugerencias y comentarios de las familias a las dependencias de gobierno con el objetivo de fortalecer las acciones y ser más transparentes.

Las tres categorías implicaban distinto nivel de compromiso, las primeras dos eran de carácter obligatorio y guardaban relación con los indicadores del programa,

mientras que la tercera categoría era voluntaria y no había evaluación sobre la misma.

En el Informe de Evaluación de Coneval (2013) se establece que el diseño de las medidas de Oportunidades fue insuficientes al no contener el crecimiento de la pobreza debido al aumento en los precios de los alimentos, la disminución del ingreso, el desempleo y la disminución de la llegada de remesas provenientes de Estados Unidos. Se señala también que en consecuencia de la crisis financiera de 2008 se muestra que los programas de TMC no están diseñadas para apoyar a la población en contingencias económicas.

Oportunidades dispuso del presupuesto más alto hasta entonces empleado para la atención de la pobreza, aumentó 24% su presupuesto entre 2008 y 2011, teniendo para este último año 58, 700.24 millones de pesos; la población atendida también aumentó, se pasó de 300, 705 familias que atendía Progresá en 1997 a 5.8 millones de familias en 2011 (Coneval, 2012). De esta forma, Oportunidades se ha consagrado como uno de los referentes en la región latinoamericana de los programas de TMC.

En 2002 la FAO junto con Sagarpa instrumentaron el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), enfocado a las familias campesinas de zonas con alta marginación, se pretendía crear competencias locales, combatir la inseguridad alimentaria y adoptar tecnologías. Se le unió a la creación de la Agencia de Desarrollo Rural y sus acciones contemplaron las áreas de hogar saludable, traspatio, milpa, cadena productiva local y diversificación productiva (Luiselli, 2017: 234).

Durante el sexenio de Calderón se le tuvo que hacer frente a la crisis económica y se compensó la pérdida en capacidad de consumo de alimentos, principalmente de la tortilla. Aumentaron los precios de la canasta básica por encima del aumento al salario mínimo, la medición de pobreza y malnutrición no mejoró. Por el alza en el precio de la tortilla y otros alimentos, se instrumentó el Programa de Apoyo Alimentario que permitía complementar el gasto de alimentos para las familias en situación de pobreza (Luiselli, 2017).

A pesar del aumento en cifras que tuvo Oportunidades, fue un programa que también dejó fuera de su atención a población en pobreza debido a problemas de diseño o de infraestructura comunitaria para la atención de sus necesidades. Ello ilustra el problema de la focalización y cómo se suele dejar fuera a beneficiarios que por una u otra razón no logran recibir el mismo apoyo que otras familias en sus mismas condiciones.

### Prospera

El Programa de Inclusión Social PROSPERA, se creó en 2014, a dos años del inicio del sexenio de Enrique Peña Nieto, partiendo de los esquemas de Oportunidades. Se diseñó con el objetivo de generar las condiciones necesarias para el cumplimiento de los derechos sociales a partir de la inclusión productiva, laboral, financiera y social de aquellos habitantes en pobreza, se orientó, de igual forma, a la formación de capital humano (Coneval, 2015a). Prospera otorga recursos a las familias para poder incidir en su alimentación, salud y educación; también se les acerca a proyectos productivos, opciones laborales y servicios financieros (Prospera, 2016).

Prospera mantuvo el esquema de apoyos y beneficiarios de Oportunidades pero se les sumaron becas universitarias, créditos y acceso a programas de emprendimiento, así como raciones alimentarias entregadas a través de la Cruzada Nacional contra el Hambre (Torres y Rojas, 2015).

Si bien Prospera se estableció como la continuación de los programas anteriores para atender a la pobreza y continuar con las TMC, en el 2013 se creó la Cruzada Nacional contra el Hambre con la finalidad de articular a las dependencias responsables de atender el problema de la pobreza, desde un enfoque multidimensional que permitiera reunir esfuerzos de diferentes frentes. En el siguiente capítulo se desarrollará más sobre la Cruzada y su importancia como estrategia fundamental para la atención de la pobreza durante el sexenio 2012 – 2018.

FIGURA 11. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS SEXENALES CONTRA LA  
POBREZA EN MÉXICO

Programa	Población objetivo	Objetivos	Figuras de participación	Acciones
<b>Pronasol</b>	Indígenas, habitantes de zonas áridas y pobres extremos	Atender necesidades de alimentación, vivienda, educación y salud	Comités de Solidaridad	
<b>Progresá</b>	Familias en pobreza extrema	Formar capital humano en las comunidades. Romper círculo intergeneracional de pobreza	Asambleas comunitarias formadas por familias beneficiadas	19 programas de apoyo alimentario para atender desnutrición. Otras acciones para atender mortalidad infantil, deserción escolar y falta de acceso a servicios de salud
<b>Oportunidades</b>	Población rural y urbana en extrema pobreza	Incrementar capacidades y ampliar posibilidades para mejorar el nivel de bienestar social a partir de escolarización, servicios de salud y nutrición*	Contraloría social	Becas, desayunos escolares, empleo temporal, sistema de ahorro y crédito popular, mejorar nutrición y evitar deserción escolar, asistencia a citas médicas.
<b>Prospera</b>	Hogares con ingreso menor a Línea de Bienestar Mínimo	Generar las condiciones necesarias para cumplir con los derechos sociales a partir de la inclusión productiva, laboral, financiera y social para población en pobreza	Contraloría social	Mantuvo esquema de Oportunidades, sumó becas universitarias, créditos, programa de emprendimiento, y raciones alimentarias a través de la CNCH

Fuente: Elaboración propia con información del apartado 2.1

Resulta importante destacar que en materia de política alimentaria, no sólo se consideran las acciones de los programas sexenales, sino también los desarrollados por instituciones como el Instituto Nacional de la Salud Pública (INSP) y el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y la Nutrición Salvador Zubirán (INCMNSZ), en este último durante los años 90's arrancó el Programa Integral de Alimentación y Nutrición (PIAN) que investiga condiciones alimentarias y

nutricionales y realiza acciones de vigilancia nutricional en espacios locales e instituciones públicas. Al inicio del proyecto se centraba en la desnutrición, ahora también aborda problemáticas como la obesidad, mala alimentación y excesos. Por otro lado, el INSP, desarrolla una investigación sobre los riesgos de la mala nutrición, obesidad y el impacto que esto genera en temas de salud pública (Luiselli, 2017).

FIGURA 12. POLÍTICA ALIMENTARIA EN MÉXICO (1982 – 2012)



Fuente: Elaboración propia con información de Luiselli (2017)

Luiselli (2017) explica que a pesar de poder enlistar acciones o programas que atienden problemas de la alimentación, no hay una política integrada y sólida que combata directamente la inseguridad alimentaria (ver figura 2.1), la cual requeriría mayor coordinación y recursos para poderse sostener, tendría que ser una política alimentaria que velara por el consumo, pero también por la producción y distribución.

## 2.2 LOS ACTORES NO ESTATALES Y SU PAPEL EN EL COMBATE A LA POBREZA

Como se ha expuesto anteriormente, la participación del sector privado en asuntos públicos se ha incrementado en los últimos años; así como la modificación de las responsabilidades estatales y el papel de la sociedad civil en todos estos asuntos. La atención a diversos temas sociales ha requerido un cambio en la normatividad y

en la forma de hacer política en el país. La política social y el combate a la pobreza no son una excepción y se han reconfigurado a partir de la apertura existente a que nuevos actores participen en estas tareas.

En este apartado se describirán los espacios de interacción y cómo se han modificado los marcos de acción para cada actor permitiendo que existan diversas formas de participación para la atención de problemas sociales.

### **2.2.1 La apertura hacia la participación social en la política social**

En temas de combate a la pobreza, la interacción explícita entre actores públicos y privados no viene de mucho tiempo atrás. Si bien en México ya hace varias décadas que comenzó el auge de las ONGs para la atención a problemas sociales, el gobierno federal ha mantenido el control institucional de atención a este problema. Cogco, Rodríguez y Pérez (2010), explican que el gobierno federal ha permitido mayor descentralización en materia de educación y salud, prueba de ello fue la publicación de la Ley General de Educación a partir de 1993 y la firma del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud en 1996, casos que permiten ejemplificar como el Estado ha transferido funciones a las entidades federativas.

En México, la apertura de la política social ha tardado más, Coulomb explica que “el Estado se resiste a ceder espacios de gestión cuyo control era fuente de legitimidad” (1997: 244), así como fuente de control político y económico para las clases dominantes.

Por ello, el auge de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) se relaciona directamente con la apertura a nuevos espacios de interacción social que han sido posibles a partir de la redefinición del Estado, la privatización de servicios pertenecientes a la política social no sólo permitió que el sector privado pudiera proveer servicios públicos sino también que la sociedad civil organizada pudiera sumarse a actividades del desarrollo (Coulomb, 1997); ya se sabía entonces que la apertura para la participación social dependía de los procesos de redefinición en la relación del Estado con la sociedad, y se esperaba que con la transición democrática se abrieran más espacios de participación y representación.

En el caso de la atención a la pobreza, se ha mantenido el control en manos del gobierno federal, prueba de ello es que aún en 2007 las Reglas de Operación de los programas sociales no establecían el enlace municipal, lo cual demuestra que no se incluía a los tres niveles de gobierno en la implementación de las acciones. El funcionamiento de esto ha sido siempre desde el gobierno federal, quien diseña, ejecuta y financia la operación de la estrategia sexenal de combate a la pobreza y delega algunas funciones a los actores locales, los cuales no tienen la posibilidad de incidir en las etapas de diseño y formulación de la política social (Cogco, Rodríguez y Pérez, 2010).

Como se vio en el apartado anterior, la política social cambió a partir de 1982 con la crisis económica, estas modificaciones también transformaron el papel de los empresarios en México y su relación con el gobierno. Orihuela (2012) explica que antes de la década de 1980 el sector empresarial era uno más dentro de un sistema presidencial; sin embargo, a partir de la crisis económica de esos años se modificó la relación entre el gobierno, las empresas y las organizaciones sociales, la incertidumbre económica generó una crisis de desconfianza hacia el gobierno federal y los actores privados comenzaron a tomar medidas de precaución para proteger sus intereses de cara a la política nacional.

Desde entonces, la participación del sector privado se extendió bajo una ola global de privatización que buscaba aumentar la eficiencia de la economía a partir de la demanda del mercado y que priorizaba la apertura al capital y la competencia internacional (Villagómez, 1995), se presentaba como solución para poder sustituir la inversión pública por la privada para reducir el déficit en el presupuesto público.

Estos cambios a nivel global estuvieron acompañados por cambios políticos al interior del país, las elecciones locales ganadas por el Partido Acción Nacional (PAN) a finales de 1980 fueron la primera forma en que los empresarios comenzaron a participar en asuntos de públicos (Orihuela, 2012). Con estas acciones comenzaron a involucrarse directamente en la vida política del país y a estar en el centro de la toma de decisiones, buscando cada vez más espacios para aumentar su participación.

Con estas modificaciones se fue abriendo el camino para las diversas formas de interacción que conocemos hoy en día, en el documento elaborado por la Promotora Social México y la Fundación Cideal de Cooperación e Investigación (2013) indican que en México se han dado distintos cambios que han permitido que la colaboración público-privada crezca. La flexibilidad en la administración pública ha generado acuerdos entre actores que permite hacer partícipe a actores no estatales en la atención de problemas sociales; por ejemplo, el sector empresarial al comprometerse con la responsabilidad social y los procesos de desarrollo ha creado diversas fundaciones empresariales, la sociedad civil se ha fortalecido para tener mayor incidencia en la vida social, económica y política del país.

También, el sector académico se ha sumado a este tipo de alianzas, así como organismos internacionales y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) que impulsa las APPs desde sus acciones de cooperación. En las prioridades temáticas de la AMEXCID está el combate a la pobreza, prevención de desastres, combate a la desigualdad, combate a la exclusión social, educación y cultura, medio ambiente y cambio climático, ciencia y tecnología, seguridad pública, salud, defensa y promoción de los derechos humanos y la equidad de género y la transparencia y rendición de cuentas (CIDEAL, 2013)

Como se puede observar, el combate a la pobreza y desigualdad es uno de los temas prioritarios también para la cooperación en México y por ellos su atención ha ido en crecimiento en los últimos años, colocarla como prioritaria en este tipo de agendas hace relevante el tema tanto de la ayuda internacional como de la cooperación público privada que se impulsa para solucionar estos problemas sociales.

### **2.2.2 El papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la colaboración público-privada**

Cabe señalar entonces, que para hablar de colaboración público-privada no se refiere únicamente a la establecida con el sector empresarial, sino partiendo de la relación entre actores estatales y no estatales. El impulso de la participación no

estatal ha transitado por diversos cambios, como se ha expuesto; sin embargo, siguen siendo necesarios otras modificaciones para que tanto la participación del empresariado y de la sociedad civil puedan tener impacto en la política social.

García (2007) explica que para el desarrollo de las OSC en México se necesitan diversas modificaciones legislativas, fiscales y de política pública para crear un entorno que propicie su crecimiento de forma autosustentable, argumenta que es necesario aumentar la participación por medio de instituciones más transparentes y democráticas que permitan generar confianza y cooperación entre el gobierno y las organizaciones.

La necesidad de no dejar toda la atención a los problemas sociales en manos del Estado se argumenta de la siguiente manera desde las OSCs según García (2007):

- i) El mercado no ofrece soluciones para atender todas las necesidades ni a todos los sectores de la población,
- ii) El Estado, sobre todo en los países menos desarrollados, muestra serias limitaciones para garantizar el bienestar social,
- iii) La sociedad civil organizada debe participar en el diseño e implementación de las estrategias para el desarrollo social desde una sociedad pluralista que busca involucrar a los ciudadanos en la solución de problemas sociales.

A partir de estas condiciones, ciertos sectores de la sociedad civil han buscado abrir canales de participación para incorporarse de forma activa en la vida política del país, estas condiciones permiten conocer que la atención a problemas sociales tiene más de una cara y más de un actor involucrado, ya que cada uno busca abrir su camino de acuerdo a las oportunidades y restricciones con las que debe lidiar.

Las OSCs son organizaciones de carácter autónomo que busquen realizar aportes a la sociedad y no con fines de lucro, son organizaciones que buscan, esencialmente, prestar servicios a la población en estado de pobreza y vulnerabilidad, buscando dar atención en temas de salud, educación, alimentación

y vivienda, entre otras (García, 2007). Con esto, se busca proveer de servicios en las zonas donde el Estado es insuficiente en su tarea de generar el bienestar social.

Las OSCs son actores no estatales que promueven cambios sociales y políticos, se desarrollaron sobre todo después de la década de 1970 a partir de la resistencia contra las dictaduras militares en América Latina y el auge de los nuevos movimientos sociales en la región, así como el surgimiento de una sociedad civil transnacional que lucha por los derechos humanos y el bienestar social (García, 2007). En el caso de México, a finales de la década de 1970 se crearon organizaciones civiles para el desarrollo social con el financiamiento de iglesias y fundaciones de otros países como Estados Unidos y países europeos.

Durante los últimos 50 años se ha buscado impulsar un sector solidario de organizaciones profesionales, eficientes y transparentes que permitan abrir espacios para la participación ciudadana y generen un impacto positivo en la sociedad (García, 2007). Sin embargo, para crear esto se han necesitado desarrollar diversos cambios en la normatividad para poder instrumentar a dichas organizaciones. Se buscan establecer disposiciones fiscales que incrementen la participación privada para apoyar proyectos sociales.

Los instrumentos legales y fiscales en los que se avala a las OSC deben entenderse como un instrumento de la política social que responde a la necesidad de impulsar el desarrollo social integral, buscan promover la asociación entre ciudadanos para combatir la pobreza, exclusión, defender los derechos humanos y otros problemas sociales.

Para el caso de México, García (2007: 45-46) enlista dos leyes que han mejorado las condiciones para las OSC:

1. La Ley de Asistencia Social, publicada en el DOF el 2 de septiembre de 2004 que reconoce por primera vez a las organizaciones de asistencia privada como de interés público. Se establecen los derechos y obligaciones a las que están sujetas las instituciones, en el art 51 reconoce que las instituciones privadas de asistencia social serán consideradas de interés público.

2. La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por la OSC (LFFAROSC) – publicada el 9 de febrero de 2004 en el DOF – que señala como de

interés público las actividades que realizan las OSC. Ésta ley, fue impulsada por las OSC para que el gobierno reconociera el valor social de sus actividades y no como una cuestión mercantil que los obliga a pagar el Impuesto Sobre la Renta (ISR). Esta ley se basó en la propuesta que presentaron la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia A.C., el Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., el Foro de Apoyo Mutuo, A.C., y la Fundación Miguel Alemán, A.C. Al ser reconocidas sus actividades como de interés público, el gobierno federal queda obligado a apoyarlas

Layton (2013a) argumenta que la sociedad civil no debe sustituir el trabajo que es responsabilidad del gobierno, sino que su labor debe servir para complementar las acciones estatales en los lugares donde no lo han podido hacer, debe cumplir su labor de vigilancia y control para cumplir las obligaciones que se han adquirido con la ciudadanía. La filantropía, según Layton (2013b), debe ser vista como un elemento que surge de la RSE, de vinculación y compromiso con el desarrollo de la sociedad; que no debe reflejar la visión de que el Estado es incapaz de resolver los problemas, sino que existen otros actores que pueden involucrarse en áreas de acción para jugar un papel importante en el desarrollo.

A partir de esto, la sociedad civil, bajo diversas formas jurídicas de asociación puede sumarse a la atención de problemas sociales, cada vez hay más apertura hacia la participación en política social y la redefinición de funciones del Estado también ha generado un cambio en la interacción de la ciudadanía.

### **2.3 LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS COMO FORMA DE PARTICIPACIÓN**

Como se vio en el capítulo uno, las APPs son acuerdos de colaboración entre actores gubernamentales y privados que buscan dar atención a un problema específico, su desarrollo ha aumentado en los últimos años y su aplicación se ha diversificado tanto que ahora se le ha incorporado a la lucha contra la pobreza.

Las APPs han ido ganando terreno en los últimos años. Más allá de la provisión de servicios públicos o de infraestructura, también se ha señalado la importancia de la confluencia de actores para el combate a la pobreza promoviendo la ayuda hacia los países en desarrollo, se han impulsado políticas

macroeconómicas que promueven la colaboración para mejorar la prestación de servicios públicos y generar un mejor entorno de inversión privada.

Por ejemplo, el gobierno del Reino Unido estableció en 2005 que la prioridad de las APPs debe estar basada en 3 objetivos: i) reducir la pobreza y lograr los entonces ODM (hoy ODS), ii) respetar los derechos humanos y otras obligaciones internacionales, y iii) fortalecer la rendición de cuentas, reducir los riesgos de una administración débil y la corrupción (DFID<sup>9</sup>, 2005).

La Responsabilidad Social Empresarial ha sido un instrumento importante en la forma que las empresas privadas se han vinculado a las tareas del desarrollo. Ramiro (2012) establece que la lucha contra la pobreza se ha situado también como prioridad del sector privado como parte del impulso de la RSE a partir de la reconfiguración de su relación con la sociedad como una forma importante de ampliar su alcance mercantil. Así, se genera que los pobres también se conviertan en miembros activos del mercado. Aunado a lo anterior, la justificación de la participación del sector privado en tareas de combate a la pobreza se deriva también de las agendas internacionales que establecen tiempos de acción a largo plazo, a las cuales también se han sumado como parte del discurso de la RSE, como una forma de integrar sus actividades con la sociedad (Ramiro, 2012).

Si bien la RSE le ha permitido al sector privado impulsar una visión de compromiso social por parte de las empresas, las transnacionales no sólo son vistas como creadoras de riqueza y bienes y servicios; la concepción como agentes de la globalización y su relación con la pobreza por los bajos salarios y los efectos que esto genera ha permeado de forma negativa al reconocer que estas mismas empresas generan un deterioro medioambiental y están inmersas en problemas de corrupción e irresponsabilidad social (Domínguez, 2012).

Domínguez (2012) hace un rastreo de la participación de las empresas transnacionales que va desde la Responsabilidad Social Empresarial hasta su papel como líderes del progreso social que les permite incluir a la población que ha sido excluida de la dinámica del mercado mundial. Bajo esta lógica se concibe a los pobres como clientes a los que se debe ayudar a mejorar su vida satisfaciendo sus

---

<sup>9</sup> Department For International Development, United Kingdom

necesidades por encima del nivel mínimo aceptable ajustando costos, calidad, sostenibilidad y beneficios.

Pero es claro que la incorporación del sector privado en la lucha contra la pobreza no responde únicamente a intereses altruistas, las empresas son las primeras interesadas en el desarrollo porque éste es bueno para ellas mismas al impulsar un mejor contexto legal, social y económico que permite reducir riesgos para las empresas, tales como contar con mano de obra en mejores condiciones que a la vez logre ser más productiva. Por ello, las grandes empresas han buscado sumarse a la lucha contra la pobreza, maximizando su contribución y siendo parte de la solución de un problema que les aqueja directamente (Domínguez, 2012).

El Pacto Mundial, iniciativa de la ONU, promueve la ciudadanía corporativa y que incentiva a las empresas privadas a involucrarse en cuestiones sociales y medioambientales (PNUD, 2005). Las empresas crean empleos, lo cual contribuye al desarrollo social, generando condiciones para hacer negocios, creando mercados estables y mejorando la gestión del riesgo. Domínguez (2012) explica que dicho pacto promueve la colaboración del sector privado en tareas para el desarrollo y recomienda un código de conducta con medidas sobre las condiciones laborales, derechos humanos y medio ambiente.

Durante la última década, las empresas han incorporado a su discurso los conceptos de los organismos internacionales para legitimar su participación. Se ha buscado crear una fórmula que empate los objetivos empresariales con los objetivos del gobierno para generar negocios inclusivos e integrar al mercado a los sectores empobrecidos. Las APPs han permitido incorporar a la agenda del desarrollo a grandes empresas y se han consolidado como un instrumento de cooperación voluntaria entre sectores para proveer de bienes y servicios básicos que aseguren la vida digna de las personas (Ramiro, 2012).

A partir de esta concepción, se ha normalizado la incorporación del sector privado permitiendo su participación en el debate público ya que éste tiene repercusiones directas en los negocios de los países en desarrollo, impulsando diversas medidas desde los organismos internacionales que promueven la injerencia de las empresas privadas en temas de superación de la pobreza que

buscan no sólo contribuir al desarrollo sino asegurar la rentabilidad de sus transacciones económicas (PNUD, 2005).

En el marco de la cooperación para el desarrollo, las APPs son un instrumento que no sólo facilita la privatización de las políticas encaminadas a la justicia social, sino que reafirma el discurso de considerar a las transnacionales como actores fundamentales en el combate a la pobreza desplazando los objetivos de las políticas públicas hacia la rentabilidad del mundo empresarial. Cuando el sector privado se suma a las políticas de cooperación para el desarrollo, se formaliza mediante las APPs la entrada de empresas transnacionales como actor principal en la lucha contra la pobreza bajo el discurso de la RSE. En este sentido, el Pacto Mundial impulsó la idea del protagonismo del sector empresarial en el cumplimiento de los ODM. A partir de ello, no sólo se promueve la privatización de servicios, sino que se les otorga un valor social como agentes del desarrollo que respalda sus acciones (Pérez, 2012).

Ramiro (2012) argumenta que las APPs se encuentran al servicio de la mercantilización de sectores importantes para el desarrollo social y la difusión de la ideología de mercado a través de una educación para el desarrollo. Que como se explica en el documento del Pacto Mundial:

“Cuando la pobreza disminuye, el poder adquisitivo aumenta y los mercados y sociedades donde operan las empresas se vuelven más estables. Las empresas que emprenden iniciativas para fomentar el desarrollo están contribuyendo a garantizar la existencia de una mano de obra más saludable y dinámica, mientras que demuestran que las empresas pueden ser parte de la solución para los problemas globales.” (PNUD, 2005, pág. 33)

Bajo esta concepción, se incluye a los pobres como nuevos clientes potenciales a partir de marcos que suman a los actores “de arriba” en las APPs construyendo un poder de compra por medio de la consolidación de nuevos espacios de comercio.

A continuación, se expondrán algunos ejemplos de APPs instrumentadas en México a partir de un documento elaborado por la fundación CIDEAL y la Promotora Social México (2013), con esto se podrá ilustrar cómo se han llevado a cabo las asociaciones, qué actores participan y a qué tipo de problemas dan respuesta.

El primer ejemplo corresponde a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores responsable de la coordinación de las acciones de cooperación internacional que realiza México tanto en su calidad de receptor como de oferente de cooperación internacional. La AMEXCID ha buscado promover las APPs para potenciar los recursos públicos y privados con la colaboración de otros países. La APP más importante de los últimos años promovida por la AMEXCID es a Alianza México por Haití, que consistió en brindar ayuda después del terremoto de 2010 y que reunió a diversos actores de la iniciativa privada para juntar fondos como Fundación Televisa, Fundación Azteca, Fundación Cuervo, Fomento Social Banamex, entre otros; también incluyeron otras empresas mexicanas en la construcción de clínicas y escuelas (CIDEAL, 2013).

Por su lado, desde la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en México de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se ha impulsado el proyecto llamado “Luz en casa Oaxaca”, que ha permitido la entrada de la empresa Acciona de energías renovables y que busca llevar luz a la población. El objetivo de esta APP es proporcionar paneles solares a las comunidades pequeñas y de difícil acceso que no cuentan con electrificación. En esta APP tanto la Agencia Española como el gobierno del Estado de Oaxaca aportan recursos para poder realizar el proyecto (CIDEAL, 2013).

Otro caso de gran relevancia en México es el que compete a Un Kilo de Ayuda A.C., que a través de su Programa Integral de Nutrición busca combatir la desnutrición en niños de 0 a 5 años. Esta organización se ha aliado con diversos gobiernos estatales como Chiapas, Estado de México, Yucatán, Oaxaca, entre otros, y ha recibido financiamiento gubernamental, aunque no formalmente como una APP (CIDEAL, 2013). Asimismo, Un Kilo de Ayuda A.C. firmó un convenio con la Sedesol en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre, este convenio será abordado más adelante en el capítulo tres.

Pepsico, una empresa multinacional de alimentos y bebidas, firmó en 2011 una alianza con el BID para la promoción de proyectos de desarrollo social en América Latina. En México se lanzó un proyecto para la siembra de girasoles y otro

para la promoción del deporte en Ciudad Juárez llamado “A Ganar”. El programa deportivo ha atendido a tres generaciones de 300 jóvenes cada una. Mientras que en la siembra de girasoles participan más de 200 productores (CIDEAL, 2013). Pepsico también es una de las empresas que firmó convenio de colaboración con la Cruzada y que será visto más adelante.

Estos son algunos ejemplos que permiten conocer la forma en que las APPs han venido trabajando en México y cómo incorporan el objetivo de la superación de la pobreza. De acuerdo con la revisión anterior, el sector privado, sea como empresas u organizaciones civiles se han incorporado a la lucha contra la pobreza en los últimos años, buscando que se genere una responsabilidad global sobre los problemas sociales que afectan a toda la población. En el capítulo tres se abordarán a fondo las acciones de la Cruzada y cómo influyeron los convenios de APPs firmados en el marco de ésta para la atención de la pobreza.

# Instituto

---

# Mora

### **CAPÍTULO 3: LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE: ANÁLISIS DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO 2013-2017**

El sexenio de Peña Nieto inició con acuerdos que buscaban generar un ejercicio de gobernar que conjuntara esfuerzos y pudiera ser plural. El Pacto por México tenía como uno de sus primeros objetivos terminar con la pobreza extrema creando un Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza. El principal cuestionamiento fue la utilización hasta entonces de los programas para fines políticos. Se planteaba que esta nueva estrategia no respondería a una cuestión asistencial ni electoral.

La atención al problema debía darse desde la cooperación entre actores para lograr mayor gobernabilidad. Se esperaba que la Cruzada fuera una respuesta real a la misma problemática presentada por el Pacto por México, con ambas ideas se pretendía conjuntar fuerzas políticas para la atención de los problemas más urgentes del país, el caso específico fue el del hambre.

La atención al problema se planteaba desde la gobernanza en redes, buscando la cooperación entre actores que permitieran tener mayor gobernabilidad. La reflexión importante es saber si la implementación de la estrategia o el Pacto fue el certero para cumplir dicho objetivo.

El presente capítulo busca analizar la Cruzada Nacional contra el Hambre para entender de dónde surgió y qué buscaba atender. Se describen los convenios firmados en el marco de la misma, con la finalidad de conocer los resultados y alcances que la colaboración público-privada tuvo en México a partir de 2013 en materia de combate a la pobreza.

Para la elaboración de este apartado, se utilizaron diversas fuentes de información, se realizó una búsqueda documental y hemerográfica para conocer el inicio y puesta en marcha de la Cruzada. Asimismo, se utilizó la información generada por las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo.

Las entrevistas que aquí se utilizan fueron realizadas en el estado de Oaxaca para conocer las acciones de la Cruzada contra el Hambre; y también, se entrevistó

a dos personas conectoras de los procesos para la colaboración público-privada y otra más de una organización que formó parte del consejo de la Cruzada.

Cabe señalar que se buscó hacer entrevistas directas con las empresas que participaron en la firma de convenios, con funcionarios de la Sedesol, con personas cercanas que pudieran hablar de decisiones que llevaron a instaurar la estrategia, pero en toda ocasión no se pudieron realizar. Las personas no estaban dispuestas a hablar del tema al saber que se trataba de la CNCH. Las respuestas iban de un “de esos temas no se puede”, “eso no existió”, hasta “no te podemos proporcionar la información que buscas”.

Esta serie de complicaciones hizo imposible conseguir más información de primera mano, por lo que fue necesario buscar tanta información como fuera posible a partir de otras entrevistas ya realizadas, documentos de trabajo o notas periodísticas.

El capítulo se divide en tres apartados, en el primero se hace una descripción general de la Cruzada; en el segundo, se analizan los procesos de cooperación público-privada a partir de la firma de convenios, identificando a los participantes de cada uno de ellos. Se centra la atención en tres casos: Pepsico, Nestlé y Un Kilo de Ayuda A.C. Por último, el capítulo cierra con un análisis sobre las APPs que se instrumentaron en el marco de la Cruzada y cómo esto influyó en la implementación de la estrategia de combate a la pobreza.

### **3.1 LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE**

#### **3.1.1 Una “nueva” estrategia para la atención de la pobreza**

Como se vio en el capítulo anterior, diversos cambios en la política social han permitido el establecimiento de la Cruzada, entre ellos, la apertura a la participación y la necesidad fundamental de no duplicar acciones dieron lugar a dicha estrategia.

Cejudo y Michel (2015) explican que la política social en los últimos años ha ampliado la cantidad de programas sociales, mismos que están siendo cada vez más evaluados y regulados, pero que, al hacer una revisión del conjunto, se puede observar que son redundantes y presentan duplicidades. Ya en informes de la

Auditoría Superior de la Federación (ASF) se había advertido de las acciones repetidas que había en los programas de Sedesol, en los cuales se otorgan diversos apoyos para el mismo problema y población. En principio, con la Cruzada se buscaba la vinculación interinstitucional para homologar criterios en la selección de beneficiarios y evitar duplicidades.

“La intervención gubernamental, a fin de lograr atender cada una de las causas de un problema tan complejo como la pobreza, ha terminado por fragmentar sus esfuerzos en una serie de acciones inconexas que, por tanto, no logran la atención integral del problema, aunque por mandato legal, la política de desarrollo social es una responsabilidad compartida entre los tres ámbitos de gobierno” (Coneval, 2016b:32).

A la Cruzada la anteceden dos estrategias de coordinación, la Estrategia Microrregiones y la Estrategia 100x100. La primera se desarrolló entre 2001 y 2007, buscaba mejorar las condiciones estructurales de marginación en los municipios de mayor rezago. La segunda, que inició acciones en 2007, buscaba dar atención a 125 municipios de alta marginación por medio de la coordinación interinstitucional (Cejudo y Michel, 2015). Ninguna de estas estrategias obtuvo los resultados esperados. La focalización realizada fue débil al no concordar con la selección de municipios que ya manejaban los programas, el diseño se realizó desde el Gobierno Federal y esto dificultó su implementación con los gobiernos locales y los otros programas de la Sedesol.

A partir de estas experiencias, se buscó diseñar una estrategia que no repitiera los vicios del pasado y que mejorara los problemas de coordinación institucional. Se buscaba que las acciones no sólo fueran de la federación, sino que se lograra la colaboración de los gobiernos locales de manera articulada.

El diseño de la Cruzada partió de la definición de pobreza establecida por Coneval que reconoce siete carencias sociales<sup>10</sup> que deben ser eliminadas para la superación de la misma, a partir de la atención integral y el trabajo articulado de los tres niveles de gobierno (Cejudo y Michel, 2015).

La Cruzada se lanzó en 2013 como el programa social más importante del sexenio de Enrique Peña Nieto. Se estableció como una estrategia de inclusión y

---

<sup>10</sup> Mismas que fueron descritas en el capítulo uno.

bienestar social, cuya implementación debía estar impulsada por un proceso participativo para 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. Sus objetivos estaban encaminados a combatir el hambre, la desnutrición y la pobreza multidimensional extrema (DOF, 2013). Se planteó como una estrategia transversal de la política social.

La CNCH no se pensó como un programa que otorgaría bienes y servicios para la población sino como una estrategia para coordinar los programas entre gobiernos y dependencias, y priorizando la participación comunitaria, de la sociedad civil y los sectores privado y académico (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2014).

La Cruzada contra el Hambre buscaba reunir esfuerzos de los programas sociales para mitigar la pobreza. El Decreto de creación del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (DOF, 2013) describe así sus objetivos:

1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada,
2. Eliminar la desnutrición infantil,
3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores,
4. Minimizar las pérdidas de alimentos, y
5. Promover la participación comunitaria para erradicar la pobreza.

Cejudo y Michel (2015) explican que la Cruzada se diseñó como respuesta a la política social nacional que se ha complejizado, se compone de diversos programas sociales con población objetivo específica y que atiende problemas diversos. Más que ser una estrategia de combate a la pobreza, buscaba ser una solución a la fragmentación de la política social, así como al derroche de recursos que no ha dado solución al problema al atenderlo desde distintos frentes.

En este sentido, la coordinación de las acciones de la política social constituyó un desafío central. Coneval (2015) señala como área de oportunidad para fortalecer una estrategia de coordinación como la CNCH que se expliciten las actividades que cada órgano deberá desempeñar, que haya mayor participación e incidencia en la agenda de trabajo, que se le de peso al seguimiento de las acciones para alcanzar los resultados.

El Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre se publicó el 22 de enero de 2013 (DOF, 2013). Un año después se publicó el Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre (PNMSH) 2014-2018 el 30 de abril de 2014 (DOF, 2014); con el diseño del segundo se ampliaron las acciones y la selección de municipios.

En el Sistema Nacional para la CNCH se establecieron las bases necesarias para que arrancara la estrategia de combate a la pobreza; se hacían explícitos sus objetivos de acción y los 400 municipios que serían atendidos de manera prioritaria. Para el 2014, la Comisión de la CNCH se facultó para poder hacer ajustes en el diseño de los programas, en la focalización y cobertura, y también, en la implementación de las acciones.

La primera etapa de implementación de la Cruzada consideró a 400 municipios como prioritarios, los cuales tenían como características principales: 1) alto porcentaje de población en pobreza extrema y alto porcentaje de población con carencia alimentaria; y 2) alto número de personas en pobreza extrema y alto número de personas con carencia alimentaria (Coneval, 2013: 1).

Asimismo, se señala que la elección de municipios rurales y urbanos derivó de las recomendaciones del Coneval de 2012 en donde se señalaba que atender la pobreza urbana tendría mayor impacto en el volumen poblacional. Sin embargo, la selección fue producto de Sedesol como parte de su atribución por definir la población objetivo para los programas federales.

En abril de 2013, Sedesol emitió un documento para aclarar el procedimiento de selección de los 400 municipios prioritarios, la cual se realizó de la siguiente forma:

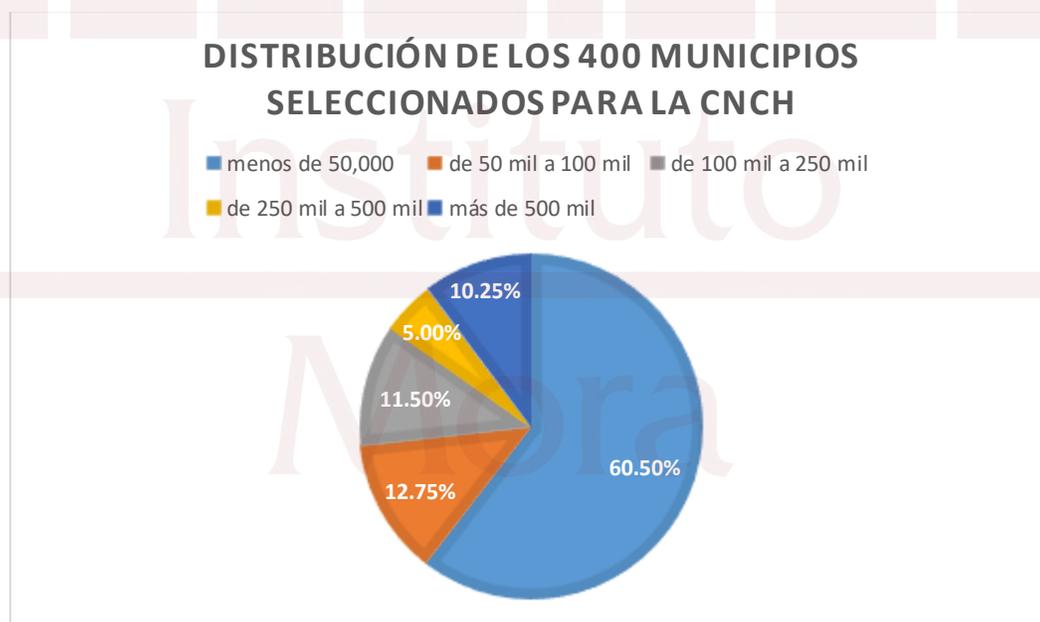
- 167 municipios correspondieron al mayor porcentaje de población en extrema pobreza
- 184 municipios a la concentración de mayor población en pobreza extrema
- 140 municipios con el mayor porcentaje de población en extrema pobreza y carencia por acceso a alimentación
- 150 municipios con mayor número de personas en pobreza extrema y carencia alimentaria

Esta selección dio un total de 641 casos que contaban con 260 duplicidades; lo cual deja 381 municipios de 28 estados de la república que cumplen con al menos uno de los cuatro criterios.

El documento publicado por la Sedesol el 8 de abril de 2013, justifica la selección de los municipios que no cumplen con los criterios de selección. Se establecen que los otros 19 municipios incorporados son 6 de estados no contemplados en la selección, 9 de los 4 estados con más concentración de población objetivo y, por último, 4 municipios que aumentaron su porcentaje de población con carencia alimentaria. La atención se planeaba para 7.4 millones de mexicanos (Ver Gráfica 3.1)

Los primeros municipios seleccionados concentran el 48.3% de la población objetivo de la Cruzada y se esperaba que la cobertura llegara a ser del 100% cuando terminara el sexenio de EPN (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2014).

FIGURA 13. DISTRIBUCIÓN DE LOS 400 MUNICIPIOS SELECCIONADOS PARA LA CRUZADA CONTRA EL HAMBRE



Fuente: Elaboración propia con información de Azuara (2013:8)

Dentro de las críticas a la selección de los municipios para el arranque de la Cruzada, se señaló que se habían excluido municipios con alta marginación y

rezago social y que 213 de los 400 municipios seleccionados tendrían elecciones en 2013 por lo que fue altamente cuestionada la utilización de la estrategia con fines político electorales (Sin Embargo, 2013).

Asimismo, se sumaron localidades urbanas, resalta el caso del municipio de Aguascalientes ya que concentra el 85% de la población estatal pero sólo el 3.5% vive en pobreza extrema (Sin Embargo, 2013). El cuestionamiento pone énfasis en priorizar la atención a municipios más poblados dejando fuera a otros que tienen cifras más altas en cuestión de pobreza.

Azuara (2013) explica que mediante un modelo de probabilidad lineal se pudo encontrar una asociación entre los municipios y la probabilidad de haber escogido esos 400. “Los resultados indican que hay una correlación significativa entre las elecciones locales de este año y la selección de los 400 municipios para la “cruzada”. En suma, la asociación entre las siguientes elecciones y la selección de los 400 municipios de la “Cruzada” es positiva y significativa, particularmente en los municipios más grandes” (Azuara, 2013: 9).

Si bien se dieron una serie de elementos para justificar la selección de los 400 municipios, no se explicó por qué la selección fue de ese número y no de más o de menos. Se aclara que fue con base en mediciones del Coneval, pero esta misma instancia deja claro que fue la Sedesol quien hizo la selección. (Azuara, 2013).

Por lo tanto, la crítica hacia la primera selección de municipios osciló entre la falta de consideración por los municipios con alta marginación, pero de poca concentración poblacional, la incorporación de municipios urbanos, y, sobre todo, los municipios que tendrían elecciones próximas. Estas interrogantes pusieron en tela de juicio los argumentos de selección del programa, ya que al no haber sido aclarados desde el inicio dieron pie a la especulación y crítica sobre ello.

En la segunda etapa, con la publicación del PNMSH se sumaron 612 municipios para atender a un total de 1,012 municipios. En el cuadro 3.1 se pueden observar los objetivos que tanto el Decreto como el PNMSH establecían, resulta importante señalar que en la publicación de 2014 se suma un objetivo relativo al desarrollo económico y empleo. También, cabe señalar que hubo cambios en la

formulación de algunos objetivos, como es el caso del objetivo 2 que pasó de buscar “eliminar” la desnutrición a “disminuirla” en el PNMSH.

FIGURA 14. OBJETIVOS DE LA CRUZADA DE ACUERDO CON EL DECRETO DE 2013 Y CON EL PNMSH

Decreto CNCH 2013	Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018
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.	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.	2. Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, 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.	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	4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
	5. Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.
5. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.	6. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Fuente: Coneval (2016: 28)

Así, las acciones de la Cruzada comenzaron en 2013 con el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, en febrero se publicaron los Lineamientos de Organización y Funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre que se planteó como una instancia ciudadana, participativa, amplia e incluyente para la convergencia del sector público, privado y social con la finalidad de generar diálogo y acuerdos para mejorar la implementación y lograr los objetivos de la Cruzada (Coneval, 2016a).

### 3.1.2 Elementos constituyentes de la CNCH

De acuerdo con Coneval (2015), la Cruzada parte de un problema público que es la pobreza extrema alimentaria, su instrumento de diseño para la atención fue la coordinación interinstitucional a fin de articular las acciones y recursos conjuntando esfuerzos; asimismo, se buscaba que los programas federales guardaran

coherencia con los objetivos de la CNCH, en la cual concurren recursos y acciones de 90 programas, componentes y acciones.

### Componentes y Actividades

Los componentes señalados en el diseño de la Cruzada (ver cuadro 3.2) no se relacionan directamente con el carácter multidimensional de la seguridad alimentaria que definió la misma CNCH, la vinculación no es clara entre las acciones y componentes enlistados como eje fundamental para garantizar la seguridad alimentaria (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2014).

FIGURA 15. COMPONENTES Y ACTIVIDADES DE LA CNCH

COMPONENTES	ACTIVIDADES
C1: Población objetivo mejora sus ingresos para mayor acceso a la canasta básica alimentaria.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Transferencias monetarias.</li> <li>2. Apoyo a la producción no agrícola y generación de ingreso.</li> <li>3. Apoyo al aumento y mejoramiento de producción agropecuaria para generación de ingreso.</li> </ol>
C2: Población objetivo tiene acceso a alimentos nutritivos.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acceso, disponibilidad y variedad de alimentos nutritivos.</li> <li>2. Producción de alimentos para el autoconsumo de alimentos.</li> </ol>
C3: Población objetivo disminuye su carencia de servicios de salud.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Atención médica especializada para prevenir mortalidad materna e infantil. Atención y orientación sobre nutrición adecuada.</li> <li>2. Acceso a los servicios integrales de salud.</li> <li>3. Acceso al Seguro Popular.</li> </ol>
C4: Población objetivo disminuye su carencia de seguridad social.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programa de pensión a la población de 65 años y más (no contributiva).</li> <li>2. Formalización del empleo.</li> </ol>
C5: El Gobierno Federal y Estatal, actores locales de desarrollo y autoridades municipales contribuyen en la cobertura de servicios básicos en la vivienda acordes a las necesidades de la población y del entorno.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incremento de la cobertura de agua entuba en viviendas.</li> <li>2. Incremento de la cobertura de drenaje y saneamiento.</li> <li>3. Incremento de la cobertura del servicio de energía eléctrica en viviendas.</li> <li>4. Construcción de sistemas de captación de agua.</li> <li>5. Regularización de la tenencia de la tierra.</li> <li>6. Construcción de baños secos, biodigestores y letrinas ecológicas en viviendas.</li> </ol>
C6: El Gobierno Federal y Estatal, actores locales de desarrollo y autoridades municipales contribuyen en la mejora de la calidad y espacios de las viviendas.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Construcción de pisos firmes en viviendas.</li> <li>2. Construcción de cuartos adicionales en viviendas.</li> <li>3. Construcción de muros firmes.</li> <li>4. Construcción de techos firmes.</li> </ol>

C7: Población objetivo disminuye su carencia por rezago educativo.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mantenimiento de la asistencia a un centro de educación formal (población de 3 a 15 años).</li> <li>2. Terminación de la secundaria completa (población 16 a 20 años, nacidos a partir de 1982).</li> <li>3. Acceso efectivo a la educación (incorporación a centros de educación formal, población de 3 a 5 años).</li> <li>4. Atención a adultos con rezago educativo (terminación de la primaria para población que tiene 21 años y más, nacidos antes de 1982).</li> </ol>
--	--

Fuente: Coneval, 2016a

Yaschine, Ochoa y Hernández (2014: 23) señalan que todos los componentes establecidos se relacionan de forma directa o indirecta con la erradicación del hambre. Sin embargo, no hay un componente que se alinee al objetivo de las pérdidas post-cosecha a pesar de ser un objetivo importante para lograr el acceso físico de alimento. Tampoco hay un componente que se relacione con la promoción de la participación comunitaria para erradicar el hambre. Si bien este aspecto se atiende a partir de los comités comunitarios, no se encuentra en la matriz del marco lógico de la estrategia.

#### Las figuras de participación de la CNCH

La estructura de la Cruzada se diseñó con cuatro instancias e instrumentos para la coordinación de sus acciones que fueron: La Comisión Intersecretarial, los Acuerdos Integrales, el Consejo Nacional contra el Hambre y los Comités Comunitarios (véase Cuadro 3.2). A estos se sumó una figura externa que fue el Comité de Expertos de la CNCH se instauró como un órgano técnico auxiliar (ver cuadro 3.3).

FIGURA 16. INSTANCIAS DE LA CRUZADA CONTRA EL HAMBRE

<b>Instancia</b>	<b>Función</b>	<b>Participantes</b>
La Comisión Intersecretarial integrada por dependencias y entidades de la Administración	Coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para cumplir con los objetivos establecidos en el Decreto. Podrán modificar el diseño, focalización o	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)</li> <li>• Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu)</li> <li>• Secretaría de Turismo (Sectur)</li> <li>• Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)</li> <li>• Secretaría de Salud</li> <li>• Secretaría de Economía</li> </ul>

Pública Federal.	cobertura de los programas integrados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)</li> <li>• Secretaría de Educación Pública (SEP)</li> <li>• Secretaría de Gobernación (Segob)</li> <li>• Secretaría de Relaciones Exteriores</li> <li>• Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)</li> <li>• Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)</li> <li>• Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena)</li> <li>• Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)</li> <li>• Secretaría de Marina (Semar)</li> <li>• Secretaría de Energía (Sener)</li> <li>• Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)</li> <li>• Instituto Nacional de la Mujer</li> <li>• Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)</li> </ul>
Acuerdos integrales para el desarrollo incluyente	Establecen compromisos entre el gobierno federal y estatal para cumplir los objetivos en términos de proyectos, presupuesto e indicadores.	Entidades federativas y Municipios
Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre	Generar acuerdos a través del diálogo para el fortalecimiento de las líneas de acción y cumplir con mayor eficiencia los objetivos de la CNCH.	Instancia ciudadana, participativa, amplia, incluyente y plural en la que convergen los sectores público, privado y social
Comités Comunitarios	Articular la participación social y promover la integración de comités integrados por los beneficiarios para participar en el proceso de instrumentación y supervisar el cumplimiento de objetivos	
Comité de Expertos	Órgano técnico-auxiliar para contribuir a los objetivos	

Fuente: Elaboración propia con información de Coneval (2013).

Se buscaba mejorar la implementación de la estrategia a partir de la coordinación de diferentes actores, por ejemplo, la comisión intersecretarial pretendía coordinar, articular y complementar las acciones y recursos para cumplir los objetivos. Mientras que el comité de expertos tenía como función emitir opiniones y recomendaciones para mejorar el diseño y la implementación de la estrategia. Con el consejo nacional de la Cruzada se atendía la necesidad de crear espacio de diálogo entre el sector público, privado y social para generar acuerdos con actores claves (Coneval, 2015b).

El 6 de febrero de 2013, se convocó a grupos de la sociedad civil para crear un espacio de interacción y compartir modelos de desarrollo comunitario que han sido impulsados por dichas organizaciones. Se buscaba incluir la participación activa de las comunidades, fortalecer el papel de las mujeres en el combate a la pobreza y hacer un diagnóstico sobre las causas de la pobreza y la marginación que permitiera una articulación adecuada de los programas federales y estatales para elaborar indicadores de mediano y largo plazo (THP, 2014).

Así mismo, para cada entidad federativa se creó un Comité Estatal Intersecretarial que coordinaba a las delegaciones federales y las dependencias para el trabajo. El objetivo era que en el espacio local se crearan los comités espejo correspondiente tanto a nivel estatal como municipal. Además, se establecieron los Comités Comunitarios como el órgano más importante en el municipio, que estaría integrado por habitantes de las localidades y priorizarían el diálogo para definir los problemas a atender de cada localidad (Coneval, 2015b).

Para junio de 2013 se establecieron los lineamientos de los Comités Estatales Intersecretariales que buscaban generar mecanismos de coordinación entre las dependencias federales y los gobiernos locales. La CNCH se instrumentaría a partir de un proceso participativo amplio para conjuntar esfuerzos y recursos. El decreto contemplaba 90 programas presupuestarios que apoyarían la instrumentación de la Cruzada para atender a su población objetivo establecida como las personas en condiciones de pobreza extrema y con carencia de acceso a la alimentación.

Sobre este intento por conjuntar esfuerzos, en el reporte de Coneval sobre la Coordinación Interinstitucional (2015) se señalaba que el éxito de la CNCH estaría en el fortalecimiento de su coordinación entre dependencias y la erradicación de los espacios de participación simulada diferenciando las actividades y alcances de cada estructura, el señalamiento de las responsabilidades de los gobiernos locales y la implementación priorizada de los programas sociales que contribuyen a reducir carencias.

Coneval (2016b) declaró que éstos no obtuvieron los resultados esperados, el Comité Intersecretarial y las mesas de trabajo no pudieron tomar decisiones

estratégicas, el Comité de Expertos, así como los Consejos Estatales no funcionaron de acuerdo a lo previsto, mientras que los Comités Estatales y Municipales que tenían mayor potencial se centraron más en labores de información que en la toma de decisiones.

“Si la Cruzada funciona, la coordinación serviría para dar coherencia a los programas sociales, para fomentar el trabajo colaborativo intrasectorial, intersectorial e intragubernamental y para crear una plataforma de participación ciudadana y rendición de cuentas a partir de los comedores comunitarios. Con ello, se esperaría una mejora sustantiva en la capacidad del Estado mexicano para atender las carencias sociales.”  
(Coneval 2015: 33).

El Consejo Nacional de la CNCH se establecía como una instancia ciudadana, participativa, amplia, incluyente y plural que reuniría al sector público, privado y social para promover el diálogo y mejorar las acciones que permitirían el cumplimiento de la estrategia (Coneval, 2013b).

En los artículos transitorios del decreto de 2013 se establecía que cada dependencia federal, incluida la Comisión Intersecretarial debería aportar recursos de los programas incluidos en la CNCH para poder alcanzar los objetivos. En la práctica este fue un tema importante porque los trámites burocráticos en cada secretaría son diferentes y atienden sus propios programas y acciones, de tal forma que esto entorpeció las acciones vinculadas a la Cruzada por no contar con los mismos procedimientos ni financiamiento (Azua, 2013).

La Cruzada contemplaba retomar las acciones de los programas presupuestales ya existentes, pero no hubo un ejercicio de coordinación para alinear los objetivos del programa con los de la CNCH y así poder evitar duplicar acciones. Las acciones de dichos programas no siempre empataron con los objetivos de la estrategia ni con la población objetivo; para poder lograr esta relación se requería un diseño más a fondo. Resulta fundamental entonces, que el diseño contemplara superar la protección social y vincular las acciones hacia la política económica y comercial con el fin de englobar los aspectos que intervienen en la seguridad alimentaria de forma sustentable (Yaschine, Ochoa y Hernández, 2014).

El Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre fue formado por organizaciones de la Sociedad Civil invitadas directamente por el gobierno federal.

“No se hizo convocatoria al consejo consultivo, Sedesol e Indesol hicieron mapeo de actores relevantes de la OSC que trabajaran temas de alimentación y tuvieran áreas de incidencia. Fue por invitación directa.” E7

Otro de los factores cruciales para el funcionamiento de la Cruzada en general, fueron los cambios que hubo en el gabinete presidencial. En 2013 estuvo al frente de la Sedesol Rosario Robles, quien lanzó la Cruzada, posteriormente entró José Antonio Meade, seguido por Luis Enrique Miranda Nava; y en últimas fechas, se encuentra al frente de la Secretaría Eviel Pérez Magaña.

“Los grupos de trabajo fueron diferentes cada año, en 2015 se decidió relanzar el consejo, se empezó a trabajar por objetivo del uno al seis, The Hunger Project participó en el tres y el seis. El tres sobre la agricultura familiar y el seis sobre la participación comunitaria. Lo que hicimos fue evaluar el diseño de la CNCH, qué funcionaba, estudiar si de verdad el diseño era el más adecuado, si los objetivos se alineaban con los indicadores. Como un análisis del diseño que tardó como seis meses y con esa información no se hizo nada” E7

“Hubo tres cambios de secretario, eso cada vez traía un nuevo equipo y una nueva mirada de como vincular al Consejo porque lo tenían que hacer, tenían que sesionar con Organizaciones de la Sociedad Civil. Cuando estaba Meade se renovaron los compromisos, hubo más claridad del alcance del Consejo y fue más realista y ahí estuvimos más activos, no tanto como en la primera etapa, pero sí. Luego cambian otra vez de secretario y ahí ya el Consejo se muere, muchos nos salimos antes de que acabara y paró de sesionar, no hubo sesiones. Ni se avisó que se iba a cerrar ni nada.” E7

Los cambios en el personal de Sedesol se hicieron notar también en la implementación de la Cruzada, los órganos de decisión se fueron desarticulando, pero sentaron un antecedente que en diseño cumplía con la integración de la participación. La Cruzada se planteó como una estrategia que duraría, por lo menos, todo el sexenio de EPN, pero no fue así y se fue desintegrando poco a poco.

“Como sociedad civil ya no podemos estar en esto, no vamos a presionar a que se abra, no queremos colaborar con la administración. No había interés de las organizaciones que nos habíamos quedado y ni ellos tenían interés en activar un Consejo cuando lo que querían era terminar la Cruzada” E7

### Implementación de la Cruzada Nacional contra el Hambre

La implementación de la Cruzada sufrió diversos cambios a partir de cómo se fue reestructurando sobre la puesta en marcha. Al inicio, se contempló la participación de los 90 programas presupuestales a nivel federal, se relacionaron los objetivos de éstos con los de la CNCH a fin de cumplir con sus metas. Sin embargo, esta perspectiva, si bien buscaba la coordinación interinstitucional, impedía ver la Cruzada como algo tangible.

“Las comunidades todavía no entendían qué estaba ocurriendo, la Cruzada se estaba implementando, pero no en sintonía con lo que las comunidades querían. Había un papel muy débil de los gobiernos locales, estaban muy atorados entre la demanda comunitaria y lo que quería hacer Sedesol. No había claridad en quién era el responsable y quien ejecutaba” E7

Sobre la planeación presupuestal, Coneval (2016b) reportó que la planeación del presupuesto siguió a cargo de los programas federales y no se utilizó la información que se generaba por parte de los gobiernos locales ni de los comités comunitarios para canalizar de forma articulada los recursos. Tampoco hubo algún departamento de la CNCH a nivel federal que hiciera una planeación que permitiera aprovechar la coordinación para implementar los programas.

La coordinación en el ámbito local pretendía lograr que los tres ámbitos de gobierno acordaran los temas prioritarios a atender, por ello resultaba fundamental que se contara con diagnósticos certeros para calcular la inversión necesaria en cada caso. Sin embargo, los Comités Estatales a pesar de contar con lineamientos de operación, no siempre cumplieron con las sesiones periódicas ni contaron con la asistencia de los Presidentes Municipales, en 2014 sólo en el 37% de los Comités Estatales participaron los Presidentes Municipales (Coneval, 2016b: 38).

“Ni tomaban en cuenta la cultura local ni las tradiciones ni nada. Una lógica avalladora, completamente asistencial y enfocada en los números que ni siquiera estaban actualizados o iban en sintonía. Cero participación comunitaria en el diseño o en la implementación. Nos tocó ver la avalancha de proyectos desarticulados. Hubo familias que, si se vieron beneficiadas, pero en general eso fue lo que había. Había otros municipios en donde no se veía nada, y sin embargo, se estaba reportando. Entonces era muy dispar la implementación de la Cruzada y no había coordinación de las dependencias, cada uno venía con su proyecto”. E7

Según el análisis de la información por estados, los Comités Comunitarios definían la prioridad para destinar los recursos, pero en ningún caso se les tomó en cuenta en las decisiones, debido a que estaban centralizadas.

En materia de focalización se ha cuestionado cómo se designaban los recursos, ya que los delegados y funcionarios direccionaron las acciones para “pegarle al indicador” en relación con las carencias que se buscaba atender con la Cruzada. Asimismo, las decisiones no eran tomadas a partir de la focalización, sino que los recursos llegaban a las entidades ya etiquetados (Coneval, 2016b).

“Con la segunda etapa (PNMSH) se buscaba mejorar la focalización, que los proyectos no estuvieran tan dispersos y que los municipios fueran los prioritarios. Al final la Cruzada se fue creando mientras se estaba implementando, eso también tiene sus retos. Por lo menos en San Luis Potosí dijeron que cada comunidad tenía que hacer su diagnóstico y plan comunitario y de ahí se iban a seleccionar los proyectos que iba a recibir la comunidad. Se hicieron muchísimos diagnósticos en todo el país y empezaron a llegar apoyos, pero no sabían si venían del Programa o de la Cruzada.” E7

“Que a unos les den unos apoyos y a otros no genera divisiones en la comunidad. Es una constante guerra de las comunidades con lo que quieren implementar. En la comunidad nos organizamos para mediar nuestras diferencias.” E4

La implementación de la Cruzada tuvo grandes diferencias con el diseño establecido, el cual tampoco fue el adecuado para la magnitud de la estrategia que se planteaba. La reducción de las acciones de la Cruzada terminó en reducir sus acciones a mantener los comedores comunitarios funcionando, tanto los establecidos con la misma CNCH y con los ya existentes del sistema DIF.

A partir del segundo año de implementación la estrategia se volvió difusa, una vez establecida la ampliación de municipios a éstos no se les dio la misma atención que habían tenido los primeros 400 en los que hubo un bombardeo de proyectos sociales y acciones para mejorar condiciones sociales pero que no en todas las ocasiones se alineaba a las necesidades de la comunidad.

En consecuencia, la Cruzada se fue reduciendo y lo que fue quedando de ella fueron comedores en operación ya que era la forma más visible de dar atención y relacionarlo de forma directa con el objetivo de la misma. A continuación, se revisarán diversas declaraciones sobre las características de funcionamiento de los comedores y la percepción de algunos beneficiarios.

Los Comedores Comunitarios tenían por objetivo general:

“Desarrollar, fortalecer y consolidar una estrategia de atención alimentaria y nutricional, proporcionando alimentos nutritivos de calidad y cantidad suficientes, a grupos poblacionales con problemas de desnutrición, en riesgo de padecerla y en inseguridad alimentaria, a partir del fomento de la participación comunitaria, y con ello, contribuir a abatir la carencia por acceso a la alimentación, objetivo de la Cruzada contra el Hambre.” (Sedesol, 2013: 5)

Se estipuló en los lineamientos que:

“Los comedores se constituyen en el espacio físico y social del quehacer comunitario para la preparación y el consumo de alimentos entre la población; con ello, las personas que asisten a los Comedores cuentan con soluciones a sus necesidades prioritarias tales como el acceso al consumo de alimentos y la transformación de hábitos alimentarios. Asimismo, la instalación de los Comedores se erige de manera natural como lugares incluyentes en donde se fomenta la relación familiar y social, la sana convivencia, la comunicación, el encuentro, y la participación, como atributos básicos de la cohesión social.” (Sedesol, 2013: 4)

El programa se establecía a partir de tres apoyos: equipamiento del comedor que se hizo para arrancar, provisión mensual de alimentos no perecederos y apoyo para instalar un huerto de traspatio o solar que fomentara la producción agropecuaria y cría de aves y animales de corral (Hernández, Ochoa y Yaschine, 2015).

“Dijeron que era para beneficiar a los niños, que su alimentación fuera mejor, los niños de 1 año a 12 años y las niñas de 1 año a 12 y luego de 15 a 35 años de edad. A los hombres nada más hasta los 12 años”. EC2

El arranque de los comedores se dio en Guerrero por tener la cifra más alta en carencia por acceso a la alimentación. Para 2014, la focalización de los comedores se extendió a los seis estados que concentran el 80% de la población con esta característica (Guerrero, Chiapas, Veracruz, Estado de México, Puebla y Michoacán) (Hernández, Ochoa y Yaschine, 2015).

Hernández, Ochoa y Yaschine (2015:18) señalan cuatro problemáticas sobre la calidad de los alimentos de los comedores. En primer lugar, se hablar de dietas poco equilibradas y no totalmente saludables, ya que podían tener alto contenido de sodio, azúcares, carbohidratos y grasas mientras que se reducía la calidad de la proteína, vitaminas y minerales. También, se estableció que las dietas no estaban enfocadas a la etapa de vida o condición física de la población al ofrecer la misma comida para todos los miembros y no tomar en cuenta personas con alguna enfermedad o que estuvieran gestando en el caso de las mujeres.

“Mandan frijol, lentejas, pastas, leche. Nos mandan cosas secas y enlatadas, sardina atún. Nosotros lo que hacemos es nuestra cooperación y compramos lo que son verduras. A la semana cooperamos 30 pesos cada integrante.” EC1

En tercer lugar, se señaló que las dietas eran poco variadas porque no se le otorga a los comedores los recursos para tener carne o alimentos frescos como fruta y verdura, esto corre a cargo de las participantes del comedor (Hernández, Ochoa y Yaschine, 2015).

“Nos llegan unos productos, no todos. Por decir, las verduras las tenemos que comprar. Si queremos hacer carne, cooperamos para comprarla. Lo que nos dan es arroz, soya, frijol, lentejas, nos dan atún, sardina, aceite, pasta para hacer sopa, Maseca para hacer tortillas, leche, azúcar no nos dan. Avena para preparar el atole.” E3

Por último, se señaló como problema las condiciones no adecuadas de la preparación de los alimentos, ya que sobre todo en las comunidades que no tienen acceso a servicios públicos como agua corriente, sanitarios o pisos firmes

se ven afectadas en cuanto a la calidad de la preparación. Esto se relaciona con no haber considerado la falta de infraestructura en cada comunidad ya que no se cuenta con los mismos servicios para el funcionamiento del comedor.

“Anteriormente nos daban las cosas de almacén de Diconsa, ahora parece que no porque ya no dice, anteriormente si ponían su letrero y que no se puede negociar, pero ahorita en donde quiera lo compran porque compraron las cosas en Aurrera. Nosotros estamos inconformes porque la leche que nos mandan viene en un sobre de aluminio, no sabemos si es buena para nuestros niños. Es polvo porque antes nos mandaban líquido, pero se maltrataba el empaque, no sabe rico, no sabe a leche.” E4

Se concertó en los lineamientos que las despensas serían entregadas cada mes, sin embargo, en diversas comunidades las recibían – no siempre- cada dos meses. Aunado a ello, las participantes del comedor debían dar una cooperación para cubrir gastos de flete y de alimentos frescos para el comedor.

“La despensa dura los dos meses o a veces no llega a los dos meses. No guisamos como nos dicen ni medimos que tanto van a comer. En las capacitaciones nos han dicho y nos han dado otro tipo de comida, tenemos que invertir para hacer ese tipo de comida y no nos alcanza. Nos enseñaron a hacer salsa de mango y ese se compra por kilo. Dice la señora que no vale hacer esa comida que nos enseñaron porque nosotras tenemos que invertir y más los 30 que cooperan pues dicen que no, por eso seguimos guisando el arroz, lentejas y frijol que ellos mandan.” EC1

“Teníamos que dar una cooperación de 20 pesos por integrante cada que llegaba la despensa. Esa cooperación se le entregaba al DIF, juntábamos cerca de 3,500 y esa cantidad de dinero la veníamos a dejar a las oficinas del DIF. Aparte se organiza la cooperación para la leña, para lo que nos hiciera falta de lo que teníamos que preparar. Lo único que nos dan es la despensa. Además, cooperamos 30 pesos por integrante, yo tengo dos integrantes entonces daba 60 pesos, con eso compramos lo demás para cocinar y a veces ni nos alcanzaba”. E3

Estas declaraciones muestran una de las grandes irregularidades del programa, más allá de la inconsistencia del programa por abastecer con comida a los comedores resalta la corresponsabilidad con la comunidad que se establece de forma arbitraria. La regulación de la cooperación por miembro o familia no se estipula en los lineamientos, son gastos que recaen en las participantes que, por un

lado, tienen que cubrir tareas en el comedor sin abandonar los gastos y labores que realizan en su casa.

“Los hombres se quedan en la casa porque no pueden comer en el comedor). Porque ahí no quieren que coman los señores ni los niños más grandes. Porque si es hombre ya no tiene derecho de comer en la cocina comunitaria. Estaría bien que se les incluyera, pero la despensa no alcanza para todos.” EC2

Aparte del gasto que supone para las familias participar en el comedor, se volvió un espacio en donde se perpetúan los roles de género al ser las mujeres las únicas responsables encargadas de la labor de alimentar a la familia. De la misma forma, cabe resaltar que excluir a los hombres a una edad temprana (12 años) de acceder a un beneficio de la comunidad, perpetúa también un mensaje que los relega de las labores domésticas y los aleja de una forma de convivencia en comunidad. Mostrando así que dejar de ser niño implica también no relacionarse en espacios que tradicionalmente se les reservan a las mujeres, perpetuando roles machistas que posteriormente denigran o condenan la participación masculina en estas tareas.

Se tendría que prever que una estrategia de corte federal apoye estos comportamientos y velar por la integridad de la comunidad, sin importar género, garantizando que los niños y jóvenes serán tratados de forma equitativa y el acceso a los recursos se realiza no por un tema de sexo o de roles socialmente definidos.

Por su parte, Martínez, Romero y Jaramillo (2016) concluyeron en su estudio sobre los comedores comunitarios de la CNCH que hubo poca comunicación entre los beneficiados y las autoridades del problema, lo que no permitió que se hiciera un seguimiento a la evaluación nutricional de las personas. Señalan que dar alimentos no es suficiente para acabar con la pobreza alimentaria. Se debieron incluir mediciones antropométricas (como talla y peso para conocer la salud nutrimental) como parte de las acciones de la Cruzada para saber si los recursos estaban siendo aprovechados y tener mejores pautas para mejorar el programa.

“No queríamos entrar a eso de la Cruzada contra el Hambre y nos dijeron que si no entrábamos nos iban a quitar Prospera y el Seguro Popular. Pero como ya sabemos que eso no es verdad no lo aceptamos y no pasó nada.” EC1

Este tipo de testimonios prueba que a pesar de buscar no ser un programa más de corte electoral, la CNCH cayó en los vicios del pasado al buscar ser una estrategia que conjuntara recursos de cara a los tiempos electorales.

“Los promotores nos dicen, ‘tienen que apoyarlo porque por ellos tienen el apoyo’ así nos decían cuando estaba Calderón y ahorita con Peña Nieto.” E3

Sin embargo, la única preocupación no radica en la formación de votantes potenciales. En el espacio local, sobretodo en donde se encuentran los recursos naturales sin explotar surgen temas que se deben tocar de manera cuidadosa y no debería ser objeto de los promotores o encargados de los programas cuestionar a la población para saber con qué recursos cuentan los territorios.

“En el tiempo que yo estaba ahí, llegó una persona de ahí del DIF según a decimos, a hacemos comparaciones, pero yo no entiendo por qué no se refería a la cocina, sino que nos preguntaba que cómo era nuestro pueblo antes, que cómo ha cambiado ahora, que qué hierbas hay, que comemos, que si sabemos que haya oro, otras cosas. Todas estas preguntas nos hacían. Pero al principio otras señoras dijeron ‘no, nosotras no tenemos por qué entrarle a eso, otra cosa es que nos vinieran a preguntar qué comemos o cómo lo preparamos. Pero ya lo que nos viene usted a preguntar -le dijeron a la muchacha- pues no va con lo que dicen”. Que con qué hierbas nos curábamos, llegaban a hacemos esas preguntas.” E3

En una entrevista para Milenio (2016) Omar Garfias, quien fue Secretario Técnico de la Comisión Intersecretarial de la CNCH, explicó que la prisa por comenzar la estrategia sin tener resuelto el diseño se debía al aprovechamiento del tiempo.

“Si no arrancamos la cruzada teníamos dos problemas: perdíamos dos años de trabajo y dos, no adquiría la centralidad una estrategia prioritaria para el presidente. Las estrategias prioritarias se anuncian el primer día. Decidimos: empecemos la cruzada, pero además modifiquemos las herramientas institucionales que son insuficientes” (Milenio, 2016).

En la misma línea Garfias argumentó que la selección de los beneficiarios del programa fue un reto porque no lograron identificar bien a qué sector de la población se debía atender y que no se contó con un instrumento para identificar las carencias

y a partir de ello hacer la toma de decisiones (Milenio, 2016). No obstante, este planteamiento resulta contradictorio a los mismos planteamientos de Coneval que se encarga de estas mediciones justamente y que en este punto radicaron los cuestionamientos sobre la selección de los primeros 400 municipios.

La Cruzada buscaba no duplicar acciones y coordinarlas para lograr mejores objetivos, sin embargo, en la realidad lo que sucedió fue exactamente lo contrario. La ASF reconoció que únicamente 9 programas presupuestales tenían impacto directo en la atención de la inseguridad alimentaria y que los demás eran programas complementarios en temas de salud, educación, apoyo al campo, emprendimiento, entre otros (Milenio, 2016). Que, al ser incluidos como parte de los indicadores de la estrategia, al obtener un apoyo del campo o de salud se reportaban mejores resultados a pesar de no haber impactado en la pobreza alimentaria.

El número de programas incluidos en el marco de la CNCH fue variando, en 2013 se contemplaron 70, para 2014 eran 64 y en 2015 se redujo a 46, de los cuales no fue posible corroborar su alineación con la atención de la pobreza extrema alimentaria (ASF, 2015).

Por la revisión que se realizó en los primeros dos capítulos, se entiende que la pobreza no sólo se expresa de forma individual y que responde a diversas carencias sociales que existen en el entorno de la población y que para atenderla hay que cubrir varias necesidades a la par. Sin embargo, haber acotado una estrategia al problema de la hambruna, pero incluir tantas acciones que no repercutían directamente con ello dificulta reconocer en qué se benefició tal población. Sobre todo, si la selección de beneficiarios fue tan difusa.

Los diferentes estudios que se han realizado para conocer la percepción de la población beneficiada por los comedores, ya sea por la UNAM, el Coneval, u otros trabajos de investigación; han coincidido en varios aspectos a pesar de estar en diferente locación geográfica. Por un lado, las personas se muestran inconformes con la calidad de los alimentos que han recibido ya que no es su costumbre consumir alimentos enlatados, deshidratados o soya.

Resulta importante hacer énfasis en este aspecto ya que un tema central que se destaca de la seguridad alimentaria es la disponibilidad física de alimento, sin

embargo, tener que comer debe también responder a parámetros culturales y tradicionales en concordancia con las costumbres de la población.

Una de las principales metas de la CNCH era reducir el porcentaje de la población en pobreza extrema alimentaria, sin embargo en 2015 no se estableció una meta ni se reportaron avances para lograr el objetivo de 0% para 2018, en la Matriz de Marco Lógico de 2015 se contaba con un indicador “número de personas en condición de pobreza extrema de alimentación atendidas por al menos un programa y/o acción, que integran la estrategia”; pero al no establecerse la meta para el 2015 no fue posible corroborar los logros del objetivo 1 del PNMSH “cero hambre” (ASF, 2015).

La presión que se ejerció desde las OSCs y la prensa sobre la inclusión de transnacionales en el marco de la CNCH, respondía a la preocupación de distribuir alimentos de baja calidad e industrializados en zonas del país en donde urge apoyar la producción local y no hacer dependientes a la población de las dádivas o la oportunidad de mercado. No dar maíz en donde se acostumbra preparar el nixtamal es cortar el proceso tradicional de la preparación de los alimentos. Asimismo, también es un problema cambiar drásticamente el tipo de alimento para los niños y mujeres que asisten a los comedores y que no acostumbran.

Hernández, Ochoa y Yaschine (2015) concluyen que los comedores debieron asegurar el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, atendiendo las causas del problema y no sólo los efectos del mismo. Las autoras también señalan que el programa debería tener una alternativa de temporalidad, que al ser un programa de asistencia social debe servir a aquellas personas que presenten desnutrición o inseguridad alimentaria. Sin embargo, resalta la importancia de concentrar esfuerzos en atender las causas del problema y complementar las acciones de los comedores con otros programas que permitan mejorar la capacidad productiva de los pequeños productores o de activar el mercado local.

Por ello, resulta importante resaltar que al abastecer los comedores con productos procesados provenientes de grandes marcas se desarticula el mercado y la producción local. Una de las grandes críticas desde la sociedad civil fue la falta

de apoyo al pequeño productor y la compra masiva a empresas privadas, tema que será abordado en el apartado siguiente.

### **3.2 ALIANZAS ESTRATÉGICAS PÚBLICO PRIVADAS EN EL MARCO DE LA CNCH**

Como se vio en el capítulo dos, la participación privada en asuntos públicos en México, responde a diversas modificaciones tanto en el ejercicio de gobernar, la participación social y en el carácter normativo. La colaboración público-privada se ha incrementado a partir de la flexibilización de la administración pública permitiendo que se generen acuerdos para la atención de problemas sociales comprometiendo a actores públicos y privados en su resolución.

De esta forma, al establecerse las APPs como un tipo de acuerdo de colaboración entre actores públicos y privados para dar atención a un tema específico, su aplicación se ha diversificado en los últimos años. También, han sido pieza clave para incorporar a la agenda del desarrollo a actores privados buscando proveer de bienes y servicios a la población de su atención.

El objeto de esta investigación es la colaboración público-privada en combate a la pobreza y este tema se materializa en los convenios que se firmaron en el marco de la CNCH por parte de Sedesol y actores privados. Los participantes de estos convenios fueron Pepsico, Nestlé, la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales A.C. (ANTAD), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo de los Estados Unidos Mexicanos (CONCANACO), Cruz Roja Mexicana y Un Kilo de Ayuda A.C.

También se firmaron diversos convenios con gobiernos locales y universidades públicas de la República Mexicana para desempeñar funciones, relacionadas con el Programa Sin Hambre, que van desde la difusión de información, combatir la desnutrición, creación de proyectos productivos y asegurar la disponibilidad física de alimentos. De esta manera, se establecen las APPs para la atención de problemas sociales y se involucra a diferentes actores en las acciones de combate a la pobreza.

Se centrará la atención en los convenios firmados con Pepsico, Nestlé y Un Kilo de Ayuda A.C., se revisará qué objetivos se establecieron en ellos y qué tipo de acciones se planteaba realizar desde la alianza para coadyuvar en la Cruzada.

### 3.2.1 Pepsico y Nestlé

Pepsico es una empresa global de bebidas y alimentos, la empresa maneja alrededor de 22 marcas como Quaker, Tropicana, Gatorade y Pepsi-cola. Ha firmado diversas alianzas para proyectos de desarrollo social con organizaciones como el BID (CIDEAL, 2013). Es una de las empresas que se ha posicionado a favor de las APPs para ayudar en el combate a la pobreza, cuenta con una fundación a través de la cual se canalizan los recursos y se escogen los proyectos en los que participa la empresa.

“En Pepsico creemos que la manera correcta de poder apoyar en la lucha contra la pobreza en México es a través de alianzas. Para nosotros es la principal estrategia por medio de la cual se puede sacar a las comunidades del círculo de pobreza en el que están inmersas, escapando además del asistencialismo.” (Palmira Camargo, Directora de Comunicación Estratégica de PepsiCo México y Olga González, Gerente de Fundación PepsiCo México y Sustentabilidad.) (CIDEAL, 2013: 119).

En el convenio con Sedesol firmado el 8 de abril de 2013, estableció como objetivo: *“Contribuir a garantizar la seguridad alimentaria y hacerla accesible a través de productos nutritivos a la población en situación de pobreza y pobreza extrema”*. Mismo que se alcanzaría a partir de las acciones descritas en el convenio establecido (Sedesol-Pepsico, 2013):

- a) Coadyuvar en los avances científicos de productos alimenticios que contribuyan a combatir la desnutrición.
- b) Apoyar el desarrollo de proyectos productivos sustentables en las comunidades en pobreza y pobreza extrema de atención de la Cruzada contra el Hambre.
- c) Apoyar la donación de productos nutritivos que PepsiCo realice a otras organizaciones de la sociedad civil participantes en la Cruzada contra el Hambre, para el bienestar e inclusión social de

la población en situación de pobreza y pobreza extrema para cumplir con los objetivos de la Cruzada.

d) Apoyar en caso de desastres naturales.

Durante la firma del acuerdo, el presidente de PepsiCo México, Pedro Padierna, declaró:

“En PepsiCo estamos muy contentos de poder contribuir a combatir los retos de nutrición que enfrenta México a través de Quaker y su amplia experiencia en el desarrollo de alimentos nutritivos y deliciosos. Estamos convencidos que nuestra participación en la Cruzada Nacional contra el Hambre contribuirá a atender la desnutrición crónica y con ello ayudar a forjar un mejor presente y un futuro más prometedor para los mexicanos” (Pepsico, 2013).

Padierna también señaló que la vía de cooperación público privada es la correcta para atender los problemas sociales y superar la pobreza:

“Porque no hay otra vía; no basta la acción del gobierno o de un programa público, en un país con retos tan complejos, con una pobreza y brechas de desigualdad tan profundas. No hay otro camino que la suma de esfuerzos de todos los mexicanos, de todos los actores, más allá de nuestras diferencias y de nuestras visiones, porque tenemos un proyecto común, compartido, que se llama México” Pedro Padierna (SDPnoticias, 2013a).

Con un día de diferencia, se firma el convenio entre Sedesol y Nestlé, el 9 de abril de 2013, que tenía como objetivo coordinar acciones para el *“desarrollo y organización de proyectos productivos con el propósito de contribuir a mejorar la disponibilidad física de alimentos accesibles a la población en situación de pobreza y pobreza extrema”*.

El convenio señala la creación de cuatro proyectos (Sedesol-Nestle 2013):

- a) Proyecto Productivo para Mujeres Emprendedoras: denominado “Dulce Negocio de Nestlé” que tenía por objeto la impartición de cursos de cocina a las mujeres elegidas, las cuales recibirían un kit de cocina.
- b) Proyecto Productivo en el Campo: denominado “Proyecto Café”, que consistía en la impartición de cursos de capacitación en los Centros Comunitarios en la zona cafetalera de Guerrero.

- c) Implementación de un nuevo centro de capacitación para pequeños productores de San Luis Acatlán, Guerrero.
- d) Proyecto Productivo en el campo: “Proyecto Leche” que buscaba desarrollar a los pequeños productores de leche para crear una estructura sustentable de comercialización de su producto, consolidación de la cadena de frío y brindando técnicas de manejo de ganado y productividad. Este proyecto iniciaría en alguno de los 400 municipios de la Cruzada que se encontrara dentro de la zona lechera de Álamo Temapache en Veracruz.

En la quinta sección del convenio con Nestlé, la Sedesol adquirió los siguientes compromisos (Sedesol-Nestle 2013):

1. Apoyar con subsidios federales para la ejecución de los proyectos
2. Apoyar las acciones y radicación de subsidios federales
3. Brindar capacitación y asistencia técnica para la operación de los proyectos
4. Realizar difusión y selección de participantes para los proyectos a través de las delegaciones de Sedesol en cada estado.
5. Hacer un seguimiento de avances, evaluación, monitoreo y resultados de los proyectos.

En el anexo 1 del convenio, se establecieron los “Indicadores a tomarse en consideración con la alianza estratégica público – privada entre Sedesol y Nestlé para medir el avance del Proyecto” (Sedesol-Nestle 2013):

1. Diagnóstico de vocaciones productivas - se aplicaría un cuestionario por parte de Nestlé a las mujeres para evaluar sus “capacidad emprendedora”.
2. Participación comunitaria - medida a través de las réplicas de las mujeres y sus “capacidad de capacitación” de acuerdo con información que Nestlé recibiera.

Las acciones del convenio con Nestlé vieron la luz en 2013 arrancando en el estado de Guerrero con Mi Dulce Negocio, sin embargo, fue blanco de múltiples críticas al haber dado un curso de cocina a mujeres a partir del uso de sus productos, se

planteaba como un proyecto de emprendimiento, pero no se consideró a las carencias sociales como un factor importante.

Los objetivos de estos convenios no se cumplieron. Como se dijo anteriormente, se buscó obtener una entrevista con la finalidad de conocer los alcances de las acciones inscritas por dicha alianza, pero no se otorgó, la respuesta obtenida radicó en un *“eso no existió, no podemos hablar de ello”*.

Las críticas al convenio oscilaron entre la preocupación porque una empresa transnacional estuviera al frente de la atención a la desnutrición infantil cuando los productos que maneja presentan grandes contenidos de azúcar que dañan la salud de sus consumidores.

En la entrevista realizada por Enciso (2013) a Julieta Ponce, directora del Centro de Orientación Alimentaria, declaró que no había una propuesta clara para que los beneficiarios tuvieran maíz, frijol, amaranto y hortalizas o se promoviera la lactancia materna, contrario a eso se habían presentado como alternativas la distribución de galletas Quaker y cursos de cocina por parte de Nestlé, esta última empresa es la número uno en la producción de fórmulas lácteas.

“El gobierno no tiene una estrategia integral sobre alimentación. Un programa insignia de un sexenio no puede estar motivado por el 6.5 por ciento de la población con carencia alimentaria. El gobierno también debe considerar al 80 por ciento que padece obesidad y sus consecuencias en la salud” Julieta Ponce (Enciso, 2013a).

Ahora el reto no está sólo en combatir la desnutrición sino atender enfermedades como obesidad o diabetes que están ligadas al consumo de productos altamente procesados. Julieta Ponce declaró que en tiendas Diconsa también se distribuyen productos de Nestlé y PepsiCo, de tal forma que han propiciado la entrada de estos productos como parte de la asistencia social.

“Donde faltan alimentos saludables hay una industria de chatarra que sale al rescate”.  
Julieta Ponce (Enciso, 2013a).

Enciso (2013b) expuso que la Secretaría de Salud ni el Instituto Nacional de Nutrición habían aceptado ya la galleta “Peanut” que sería distribuida por Pepsico en el marco de la CNCH, ni tampoco para el recetario de Mi Dulce Negocio, proyecto productivo de Nestlé.

Las críticas sobre la inclusión de las transnacionales se hicieron tanto por parte de las OCS, inclusive las que formaban parte del consejo de la misma Cruzada, de los medios de comunicación y de diferentes sectores de la sociedad. Todas convergían en la preocupación de que se repartieran productos industrializados a la población más vulnerable.

Alejandro Calvillo, director de El Poder del Consumidor, A.C., declaró para SDPnoticias (2013) que Brasil había hecho ya una advertencia sobre la incorporación de transnacionales incorporadas a resolver problemas en temas de alimentación, ya que buscarían acaparar el acceso al agua potable vendiéndola embotellada.

Las acciones de los convenios cesaron a partir de las críticas que recibieron en reiteradas ocasiones. Como se puede ver en el siguiente fragmento de entrevista, desde la Sociedad Civil se hizo una fuerte denuncia para que las acciones de los convenios dejaran de operar.

“La firma de convenios era para beneficio de un sector privado y no el beneficio de la población. Después se fue viendo que muchos productos que se estaban entregando en los comedores comunitarios eran productos industrializados con altos niveles de azúcar, sodio, grasa, más los de Nestlé y Pepsi. Cero enfoque de derecho a la alimentación, de la nutrición. Eso fue una crítica fuertísima de organizaciones dentro y fuera del consejo. Después de esta denuncia fuerte de la sociedad civil pararon de hacer los convenios, pudimos influir en que no firmaran un convenio, sino que compraran, en vez de comprar a pequeños productores decidieron comprar a Nestlé. Eso empezamos a ver pero pararon de hacer los convenios porque se iba a volver básicamente llevar comida chatarra a las comunidades. Que todavía fue eso pero no al alcance que pudo llegar.” E7

Como se muestra, la crítica no sólo iba por la vía de la inclusión a transnacionales sino por no hacer ese mismo trato y dar apoyo a la producción local. En el apartado anterior en cuanto a la comida distribuía en los comedores comunitarios, la percepción de la población sobre este tipo de alimentos es clara ya que no cumple con sus costumbres y tradiciones ni son productos que se utilizan de forma cotidiana. El cuestionamiento imperante aquí es reconocer que la adhesión de las

empresas benefició el trato entre ellas y las dependencias pero que no se hizo pensando en la población que debía ser atendida.

### **3.2.3 Un Kilo de Ayuda A.C.**

Un Kilo de Ayuda (UKA), es una asociación civil que trabaja para combatir la desnutrición infantil a través del Programa Integral de Nutrición que atiende a niños apoyando a sus familias para tener mejores condiciones de salud, alimentación e higiene.<sup>11</sup>

UKA es un caso que permite ilustrar la transformación de la participación de un actor privado. Inicia en 1985 con el Programa de alimentos que entregaba despensas a cambio de trabajo comunitario. Para el año 2000 se hace el diseño del Programa de Nutrición Infantil con asesoría del hospital de nutrición. Para su financiamiento, se formó un modelo de recaudación a través de tarjetas de donación en las tiendas de autoservicios.

Años más tarde, también incorporaron productos con causa como calendarios, libros, etcétera, que les permitieron sumar a otras empresas. Con ello, buscaban patrocinio para lanzar los productos e incorporaban los logos de las empresas que colaboraban. También, se diseñó la campaña para apadrinar niños. Con esto, se buscaba colaborar con empresas que trabajaran los mismos temas de nutrición o atención infantil.

Posteriormente, ya con más camino recorrido se creó el Área de Relaciones con Gobierno para hacer alianzas y firmar convenios con gobiernos estatales que señalaban la cantidad de niños a atender.

UKA y Sedesol firmaron convenios de colaboración en 2013, 2014 y 2015. En el de 2013, se señala que se buscaba “unir esfuerzos y colaborar conjuntamente para ejecutar acciones en el marco de la CNCH que tengan como propósito contribuir a disminuir los niveles de desnutrición y pobreza alimentaria, mejorando la alimentación y nutrición de los niños y niñas de hasta cinco años de edad en las comunidades de los 400 municipios de la Cruzada”. UKA sería el responsable de hacer las mediciones para dar seguimiento y evaluación a los beneficiarios.

---

<sup>11</sup> <https://www.unkilodeayuda.org.mx/>

En la quinta cláusula del convenio se establece que se “promoverán diversas alianzas estratégicas público y privadas con la organización, para la operación, fortalecimiento y mejoras tecnológicas del Programa Integral de Nutrición en los estados en los que ya opera y en las comunidades que forman parte de la Cruzada” Sobre la CNCH, el presidente de UKA, José Ignacio Ávalos dijo:

“El Gobierno Federal acaba de lanzar la Cruzada Nacional contra el Hambre. Parece ser que era un programa más populista que encaminado a la solución real de temas vinculados a la pobreza, al empoderamiento de las mujeres y, sobre todo, al desarrollo de capacidades en los niños...El convenio que hemos firmado es muy genérico. Todavía hoy el Gobierno no sabe realmente cómo firmar acuerdos o cómo poder comprometerse en alianzas público privadas... porque hay aún muchas trabas en las reglas operativas, en la visión, en la percepción que tiene el Gobierno.” José Ignacio Ávalos (Presidente de Un Kilo de Ayuda) (CIDEAL, 2013: 84)

Este tipo de convenios en el marco de la Cruzada contra el Hambre, deja ver la incorporación de empresas privadas en estrategias de combate a la pobreza, como se ha hecho antes en temas de infraestructura o servicios públicos. En este nuevo panorama las empresas asumen responsabilidades públicas, gestionan recursos y administran riesgos relacionados con la pobreza.

“El hecho de que un estado reconociera la necesidad de la presencia de Un Kilo de Ayuda, es porque estaba reconociendo que tenía niños con desnutrición” E5

Por su parte, la ASF reportó que para 2015 no se contaron con criterios para evaluar el convenio con UKA y conocer cómo se cubrieron las necesidades de la población beneficiada y de qué manera se cumplían los objetivos de la estrategia. Se recomendó que se analizar cuál era la factibilidad de implementar estas medidas de cooperación para conocer cómo contribuye la aportación del sector privado y social en el marco de la CNCH (ASF, 2015).

Desde el Consejo Consultivo de la CNCH, no se tomó a bien la incorporación de UKA como un socio importante para la firma del convenio:

“Estábamos ahí para incidir en la política social, no para bajar recursos para nuestras organizaciones. Ahí hubo un choque fuerte en el Consejo porque ahí Un Kilo de Ayuda lo hizo para tener financiamiento entonces eso no era lo más adecuado y que usaran

sus contactos. Cada quien tiene su forma de hacer incidencia, pero no fue lo más adecuado. UKA tenía la posibilidad de mayor cobertura y de fortalecer, pero eso era independiente del Consejo Consultivo, pero si fue una forma de bajar recursos.” E7

### 3.2.4 Las semillas transgénicas

En 2013, Syngenta Agro, S.A. de C.V., empresa que comercializa semillas y pesticidas, firmó un convenio de colaboración con el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) para impulsar la producción de maíz en pequeña escala en México. Asimismo, la Sagarpa junto con CIMMYT han desarrollado el Programa Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MasAgro) con el objetivo de aumentar la productividad agrícola y fortalecer la seguridad alimentaria. Esto se acordó en el marco de la Cruzada contra el Hambre.<sup>12</sup>

“En el tema de la esa Cruzada Nacional contra el Hambre muchos fueron beneficiados, eso no se puede negar. Pero el detalle es que yo siento que hay productores de maíz de frijol, de todo eso, que si bien es poco lo que siembran, yo siento que sí se les debe de apoyar. Esta vez entregaron unos recipientes para almacenar semillas, el detalle es que hay quienes ya tenían y les volvieron a dar y otros que ni siquiera cultivan y ahí lo tienen arrumbado y la gente que realmente necesita pues no les tocó.” E4

Al inicio de la Cruzada, se implementaron diversas acciones que estaban vinculadas con apoyos de las secretarías de Estado, en este caso, Sagarpa fue la que impulsó la alianza con Syngenta y acordaron varios apoyos:

“Para complementar la Cruzada a algunos les dieron bombas o aspersores para fumigar. Ahí llegó una diputada que según hizo una gestión de apoyo al campo, hicieron acto público en la entrega de apoyo. Ahí el detalle es que ellos dicen que ayudan al campo y lo que hacen ellos es proliferar las semillas transgénicas. Estuvieron entregando maíz transgénico en bultos de 10 o 15 kilos de maíz de siembra. Ellos dicen que es el mejorado y es la mejor opción para sembrar. La productora es la Syngenta, la marca de semillas.” E4

<sup>12</sup> <https://www.cimmyt.org/es/syngenta-y-cimmyt-aliados-por-la-seguridad-alimentaria-de-mexico-con-masagro/>

Sin embargo, este tipo de apoyos terminan convirtiéndose en dádivas que se entregan una vez y no más. Esto perjudica a los productores porque altera la forma tradicional en que han hecho la siembra y cosecha, alterando sus tiempos y quedando a la espera de otra ayuda o haciendo que tengan que comprar las semillas y los fertilizantes necesarios para complementar el producto.

“Sólo se repartió una vez las semillas. Haz de cuenta que hicieron un magno evento donde, ya sabes, los políticos dicen que están trabajando con el campo y para el campo, pero más allá de la ayuda que ellos dan, lo lamentable es que sean semillas transgénicas y ni siquiera les digan a los beneficiados cuáles son los efectos del cultivo de esas semillas.” E4

Al hablar sobre los beneficios que a ellos como productores les puede traer aceptar las semillas o productos que en diversas ocasiones les reparten para la producción agroalimentaria, los problemas se empiezan a notar y no son cuestiones sencillas:

“Si esto fuera un termómetro, yo digo que la aguja del termómetro permanece en el mismo lugar o incluso más abajo porque se supone que ellos hablan de una semilla mejorada y lo anuncian en la radio o televisión que dicen que son productos no para el que no produce sino para el que quiere más. Una vez nosotros sembramos el criollo y los de al lado la semilla mejorada. Y el de nosotros, digamos ambos cuadros se sembraron el mismo día, pero el de la semilla mejorada digamos no nació, ni siquiera nació y fueron a ver ese detalle porque no fue el único productor y lo único que les dijeron es que ese era el defecto de la tierra y lo que hicieron fue cambiarles la semilla. Y eso es pérdida de tiempo, de dinero y de esfuerzo porque ellos tienen que volver a sembrar y ya con diferencia de una semana pues se siente a la hora de la cosecha y como es tierra de primera el cultivo se da, pero hay que ir viendo cómo se acoplan con el clima porque cuando llega la temporada de lluvia hay que apurarse a levantar la cosecha. Como la semilla criolla ya está más aclimatada pues a los fenómenos naturales. Muchos que se dejaron llevar por la semilla mejorada han regresado otra vez a la siembra tradicional de lo criollo, salvo los agricultores que tienen más posibilidades, allá en la región sobre todo los que son funcionarios públicos como Ediel Pérez, los Moreno Saga, los Soto Martínez son familias adineradas que cultivan por cientos de hectáreas pues ellos si utilizan las semillas transgénicas. La entrega de las semillas y los contenedores sólo se hizo una vez y eso ya tiene unos dos o tres años.” E4

Acciones como las que se describieron en este apartado, sobre la repartición de semillas, aspersores o contenedores, fueron realizadas sin un diagnóstico previo de

lo que la comunidad necesitaba y sin capacitación para su uso. El uso de semillas mejoradas supone también, un cuidado distinto que el de la semilla criolla, requiere de más productos para su atención como fertilizantes e insecticidas y si el agricultor no cuenta con los recursos para adquirirlos entonces no podrá llevar a cabo bien su cosecha. Este es un ejemplo claro de cómo se han introducido productos que alteran las formas tradicionales de hacer las cosas en una comunidad. No se permite que sean ellos quienes decidan lo que necesitan y canalicen los recursos, sino que se mantiene a los habitantes como receptores de dadas y a la espera de “buenas voluntades” sin conocer el impacto que las acciones causarán.

### **3.3 Análisis de la Cruzada desde la Acción pública y la Gobernanza en Redes**

Como se presentó en el capítulo uno, las dimensiones analíticas para el estudio se componen de elementos conceptuales que permiten conocer en qué medida se dio la relación en el marco de la CNCH.

Recordemos que se estableció que la gobernanza es un tipo de acción pública que se caracteriza por estar en permanente reformulación en donde se disputan los límites entre lo público y privado ya que estos son modificados, al mismo tiempo que se movilizan recursos para transformar la forma de hacer política. Al cumplir con características como la confluencia de actores, las transformaciones estatales y sociales que dieron paso a las APPs y los nuevos modelos de interacción para la atención de la pobreza en los cuales se han formado redes de acción a partir de la coordinación de interdependencias, se pueden sistematizar los hallazgos en las características tanto de la acción pública como de la gobernanza en redes.

Para analizar el caso planteado de la incorporación de las APPs en el marco de la CNCH, la información de los convenios queda corta para hacer una aproximación exhaustiva. Si bien, los convenios se firmaron sus acciones no se realizaron en los tiempos establecidos ni las alianzas se mantuvieron el tiempo para el que fueron planeadas. Este tipo de inconvenientes, deja ver que, a pesar de haber incorporado empresas privadas a la tarea del combate a la pobreza, los recursos para la alianza no fueron lo suficientemente fuertes o bien establecidos para mantenerlo funcionando.

“La Sedesol no dispuso de criterios para evaluar en qué medida el convenio de concertación cubrió las necesidades de la población beneficiada para dar cumplimiento a los objetivos de la estrategia. Tampoco dispuso de información para evaluar en qué medida se contribuyó a fomentar las aportaciones de los sectores social y privado en la Cruzada Nacional contra el Hambre.” (ASF, 2015: 8).

A partir de esta experiencia se pueden rastrear algunos aspectos importantes para entender factores que limitaron la interacción. Existe un error desde la génesis de las APPs en México, no han sido abordadas con amplitud en la normatividad y eso no permite verlas como un proceso con todas sus ventajas, al contrario, ha sido una vía reduccionista para el aprovechamiento de unos cuantos:

“Las APPs se redujeron, se les simplificó a una noción de privatización; y segundo, a una noción de proyectos de infraestructura” (E6)

“Es muy conveniente para los políticos y el sistema de corrupción porque evitan tratar de hablar de todo lo que implica una APP para el desarrollo. Me refiero a la infraestructura social y su beneficio, potencializar los mercados locales, apoyar a la gente que produce. Tener esa visión para invertir, por ejemplo, en la creación de caminos, pero como coinversión; es una visión distinta a privatizar el espacio público, es distinto a hacer infraestructura que sólo responde a algunos intereses. Aquí (México) el funcionamiento de las APPs va al revés, el sector privado dice que le interesa un tema y pide operar en ciertas comunidades, no compran la licencia social de ciertos temas.” (E6)

Una normatividad fuerte y que pueda ser aplicable, permite cerrar las puertas al mal manejo de los recursos públicos, sin embargo, la ley de APPs en México, carece de incentivos reales que regulen esta situación.

“La principal crítica a la ley es que deja al actor privado que haga lo que quiera. El Estado se doblega ante el actor privado, no es una transformación del Estado recomponiendo el sistema de gobernanza e incorporando a los actores organizados, sino que el Estado cede y transforma su rol doblegándose y auto flagelándose” E6

La colaboración público-privada no es nueva en México, como ya se mencionó en los capítulos anteriores. No obstante, su regulación sigue siendo laxa y no existen los mecanismos que faciliten formar estas alianzas para beneficio de la población.

“Nunca pudimos llegar a hacer que el estado le metiera una lana, nosotros le metemos otra lana, y las empresas que le metan otra. Como tal bajo la firma de un convenio no se hizo así. Había participación, pero no firmada como tal. Es muy difícil, cuando nosotros empezamos a experimentar firmar contratos las empresas se te van para atrás porque te dicen: ‘no podemos’. Las empresas se lo piensan porque ya tienen que meter a su área legal, a su área fiscal, y no es que no quieran, pero eso (los convenios) lo vuelve burocrático, pero es un tema necesario porque como organización puedes comprometer recursos y estar respaldado.” E5

Asimismo, la ley tiene otro gran sesgo y es que no incluye a la sociedad civil en sus formas de organización para entablar una APP, únicamente reconoce a las empresas privadas:

“En la ley nunca se plasma la participación de las organizaciones, siempre se habla de las APPD de la infraestructura, y esto no considera a las OSC. Sólo es empresa y gobierno. Por eso yo creo que en México las APPs no han detonado como tal dentro del esquema social, yo creo que eso le hace falta, que haya una modificación en la ley y se hable de una APP en el marco de los efectos sociales con las OSC. Porque las organizaciones te pueden otorgar conocimiento, dicen que no las toman en cuenta porque no tienen dinero.” E5

“La colaboración con gobierno es mucho más complicada por el tema de la burocracia, la cuestión presupuestaria lo hace más complicado” E5

En el capítulo uno, se esquematizaron los elementos conceptuales a revisar tanto de la acción pública y de la gobernanza en redes, a continuación, se hará una evaluación de éstos para conocer cuáles de esos elementos se cubrieron y de qué forma se hizo.

Sobre la Acción pública se resaltan cuatro elementos: la participación de múltiples actores, la restructuración constante, restricciones del contexto, incertidumbre de contexto. Para la Gobernanza en redes, de la misma forma, se contemplan otros cuatro: Redes de cooperación, interacción entre actores, cambios en el proceso de gobierno y la pluralidad.

### 3.3.1 Acción Pública:

La participación de múltiples actores dentro de la Cruzada fue la base del diseño y funcionamiento de la misma. Se había estipulado que la convergencia de acciones de diversos sectores y dependencias federales permitiría alcanzar mejor los objetivos. Para poder comprender cómo se dio esta participación es importante considerar los antecedentes y motivos que tienen tanto actores públicos como privados para colaborar.

Los motivos para establecer la colaboración, sin duda varían dependiendo del actor en cuestión. Por un lado, podría considerarse que desde una visión utilitarista el actor privado buscaría primero su beneficio al sumarse a una acción de colaboración. Entre esto estarían los beneficios fiscales:

“Hay muchísimos beneficios, más allá de los fiscales, muchas veces no te lo piden (el recibo para deducir impuestos). Hay empresas que sí y otras que no, no es malo, la ley lo permite. Lo que las empresas buscan de verdad, por lo menos con las que nosotros tuvimos la oportunidad de trabajar, si era esta parte social de queremos ayudar. Se suele dar que hay empresas que buscan limpiar la imagen, eso ya depende de cada organización. Por eso se busca que los valores de la empresa empaten con los de tu organización. Los nuevos empresarios traen más esta conciencia de aportarle a la sociedad parte de esta riqueza general”. E5

Otro factor que motiva la participación se vincula con las ventajas que el entorno otorga al actor privado, por ejemplo, las empresas transnacionales que participan en este tipo de colaboración aprovechan las condiciones de los países en donde tienen presencia:

“Hay empresas que tienen operaciones en diferentes países y que se aprovechan de la laxitud de los regímenes fiscales para pagar más impuestos en uno y menos en otro, aunque generen ganancias iguales. Ese es un tema que tiene que ver con la integridad de la operación de cada negocio y para lo cual hay proyectos y acciones por parte de la cooperación internacional que buscan regular estas acciones.” E6

La integración del actor privado a las tareas sociales también es parte de una nueva forma de hacer política y de involucrarse con el entorno, mucho se debe al cambio generacional también dentro de las empresas.

“Hay empresas que se encuentran en conflictos mediáticos y usan la colaboración para lavarse las manos” E6

Las alianzas no se dan siempre buscando obtener los mismos recursos ni del actor privado ni del estatal, se busca conjuntarlos en la medida en que sea fructífero para alcanzar los objetivos deseados.

“A una empresa a veces lo que más le interesa es compartirte su conocimiento, y ahí puede haber un montón de alianzas. Que te facilite los técnicos para capacitación de productores, o que te facilite especialistas en desarrollo infantil y capacitan a tus colaboradores... eso es lo que buscan las empresas, no siempre buscan dar lana.” E5

Los siguientes aspectos de la acción pública corresponden a las características que guarda el contexto, como se revisó en el capítulo primero, la acción pública es un ejercicio de constante reestructuración que se formula sobre la marcha, por ello genera restricciones e incertidumbre sobre el contexto, en ello se puede considerar los conflictos que pueden surgir entre los actores en la colaboración.

Las características del contexto impactan directamente en cómo se establece una APP, el procedimiento para hacerlo puede variar dependiendo de los resultados que busca alcanzar. Resulta importante destacar que la transición que han tenido los marcos de colaboración han permitido que entablar estas relaciones de cooperación sea cada vez más eficaz. Como parte de ello, tanto las empresas privadas como las organizaciones civiles han creado áreas especializadas en establecer esta interacción, ya sea relación con gobierno, con sociedad, entre otras formas.

“Las empresas que participan tiene Área de RSE, Fundación, o sustentabilidad para hacer convenios. Lo importante es transitar del esquema filantrópico a uno de impacto que permita transformar el modelo de forma positiva y hacerlo sostenible en el tiempo.” E6

“Cuando existe un departamento social en la empresa te ahorras pasos y ya la empresa tiene su parte sensible, pueden ser Fundaciones o área de RSE. Esto le da mucha más certeza al tema social, se separa parte de la empresa y la fundación. La fundación está ligada a los valores y directrices de la empresa y permite canalizar recursos dependiendo del área de impacto, es algo que antes no había.” E5

También, dependiendo del actor y lo que busque lograr puede variar su forma de interacción. Si bien cada actor tiene que buscar la forma más provechosa de lograr sus objetivos y no entorpecer la relación es una tarea que va en dos sentidos.

“Aquí lo que tienes que hacer mucho es buscar cómo no complicarle la existencia a la empresa y de qué manera a través de sus recursos, no sólo monetarios, sino de su infraestructura se puede sumar contigo y por qué se quiere sumar contigo. Porque realmente les convence tu causa y realmente hay gente que quiere ayudar a los campesinos, o a los niños con síndrome de Down o hay gente que quiere ayudar a los ciegos... porque les llama porque sabe lo que eso les implica” E5

Contrario a la cita que se expone, no se puede considerar que en el caso de las empresas privadas están haciendo una actividad por dádiva, si bien se deben simplificar los medios para la colaboración, esto se debe dar para beneficio de todos los actores sin que uno sea predilecto frente a otro.

### 3.3.2 Gobernanza en Redes

Para los fines de este estudio se contempla que la gobernanza en redes se da a partir de redes de cooperación generadas a partir de la interacción entre actores y que logran generar cambios en el proceso de gobierno, siempre buscando pluralizar la participación.

La evaluación de estos elementos se puede hacer a través de los resultados obtenidos de la incorporación de las APPs en el marco de la CNCH. Si bien, el caso seleccionado no ofreció suficiente información para el análisis de este, se resaltan aquí diversas consideraciones que son de las principales cuestiones a atender en cuanto al establecimiento de APPs en diversas áreas.

Por una parte, un sistema de colaboración exige tener marcos regulatorios bien establecidos:

“Corresponde al sector público tener un sistema fiscal efectivo, transparente, sobre todo justo. Si tienes una empresa que genera ganancias brutales que eso se transforme en una creación de valor que no sea que disminuyó sus costos porque destruyó el medio ambiente o porque se saltó las regulaciones, es una cuestión de regulación, el actor público lo tiene que hacer” E5

Como se mencionó antes, las APPs no deben ser vistas como una forma en que el actor privado se beneficia a costa del sector público, sino que se establece para conjuntar acciones, por ello es importante considerar que:

“Se debe trabajar en la intencionalidad y el desarrollo de las APPs desde cómo se entienden y para qué deben servir. Hay que definir las correctamente cuidando la concentración de poder y beneficios para crear acuerdos transparentes y claros. El cambio generacional en las empresas es una buena oportunidad, se debe aprovechar para generar un impacto en la sostenibilidad” E6

“Para mejorar las APPs se deben aprovechar los canales que ya están abiertos a la participación, reducir la burocracia del gobierno y trabajar con la agenda política porque si no está como prioridad no se destinan recursos. Los problemas que se atiendan no deben estar duplicados, hay que unir esfuerzos entre organizaciones.” E5

Gran parte de la reestructuración del Estado, está en el reconocimiento de nuevos actores y la importancia que tienen con la esfera pública, por ello resulta imperante que se reconozca la labor que se hace en el espacio local y no sea visto como algo menor a la hora de diseñar y establecer estrategias de atención para los problemas sociales.

“El gobierno tiene que reconocer la experiencia de las OSC, está ese sesgo en la ley, se debe incluir a las OSC para poder terciar la participación y crear más compromisos ya que el gobierno tiene la infraestructura para hacerlo y las OSC se encargan de recriminar a las empresas qué hacen y qué les hace falta atender” E5

La constitución de consejos consultivos mostró una forma de buscar la pluralización en la toma de decisiones e implementación, el diseño así lo estipulaba a pesar de que la implementación no lo consiguiera. La apertura de estos espacios de diálogo y participación no estatal son logro del trabajo constante de las organizaciones que laboran en el espacio local.

“Con las APPs se pueden fortalecer los mercados locales. Se debe distinguir entre compras públicas y APPs que son para avanzar en objetivos. Lo bueno de los Consejos Técnicos Consultivos es que formalizan y crean institucionalización en los mecanismos

de participación. Es un avance que existan, que se construyan, ahora el reto es cómo fortalecerlos y hacer una participación eficaz.” E7

Por su parte, diversas OSCs que participaron en el marco de la Cruzada, como parte del Consejo Consultivo, han externado su postura y evaluación sobre el proceso que se vivió dentro de El Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre, espacio de convergencia para sector público, privado y social que buscaba complementar y fortalecer la estrategia e impulsar la participación ciudadana.

“Desde las organizaciones se presentaron hallazgos sobre la Cruzada ante altos cargos y no lo recibieron bien. No les gustó para nada la crítica de cómo se estaba implementando a nivel local” E7

Desde las organizaciones que participaron en la CNCH se elaboró un documento de trabajo que hacía una evaluación al 2014 sobre la estrategia. En él, se reconocen siete fortalezas de la Cruzada: el reconocimiento del hambre como un problema, la mirada multidimensional del hambre, la evaluación continua de la CNCH, el esfuerzo por involucrar a todas las secretarías de estado, incluir la participación de las OSCs, así como la participación comunitaria y el potencial para contribuir a la superación de las limitaciones de la política social (THP, 2014).

Sin embargo, estas fortalezas señaladas responden directamente al diseño de la estrategia, mismo que no se vio reflejado en la implementación y abrió una brecha entre lo estipulado y lo logrado.

En el mismo documento, como aspectos de mejora se señaló que existía una sobreestimación del enfoque centralizado en indicadores más que en el diseño, subestimación de las políticas de agricultura familiar para la autosuficiencia alimentaria, ineficiente focalización de la población objetivo al interior del municipio, los programas incluidos fueron poco transparentes, se desarticuló la cooperación a nivel local lo cual generó desinformación de los comités intersecretariales municipales y los comités comunitarios. Sobre todo, cabe señalar la falta de relación de las acciones con la demanda ciudadana y la poca capacidad para responder a las necesidades a nivel local (THP, 2014).

Las acciones de la CNCH buscan incidir directamente en los indicadores que se utilizan en la medición oficial de la pobreza (Yaschine, Ochoa y Hernández,

2014). Por ejemplo, indicador de ingresos se atiende con transferencias monetarias, o acceso al seguro popular para cubrir la atención de salud, construcción de muros y techos firmes para mejorar las condiciones de vivienda y atender dicho indicador.

Yaschine, Ochoa y Hernández (2014) concluyen que la CNCH tiene un gran acierto en cuanto al reconocimiento de la grave situación sobre inseguridad alimentaria en el país; sin embargo, señalan una serie de limitantes que mostró desde el diseño. El objetivo fue atender población en inseguridad alimentaria, sin embargo, la población que la padece no sólo está en extrema pobreza sino también en pobreza moderada y no fue considerada. También, se dejó de lado la erradicación de la desnutrición y la estabilidad a largo plazo. De esta forma, los componentes y acciones de la CNCH se priorizaron de acuerdo a la influencia directa que tendrían en los indicadores de la medición oficial.

Asimismo, las APPs no lograron ver la luz en el marco de la CNCH, si bien, como ya se explicó antes, se firmaron los convenios y en algunos casos se realizaron actividades de los mismos, el esquema de cooperación público privada en el que fueron estipulados abrió grandes canales para la crítica y cuestionamiento de la forma en que el gobierno federal estaba decidiendo atender a la población más vulnerable. La instrumentación de la cooperación no fue posible porque las reglas resultaron difusas y las acciones no se relacionaban de forma clara con los objetivos de la cruzada y los postulados que se establecieron en el diseño. Ya que distribuir alimentos de transnacionales jamás ayudará a combatir la desnutrición o acabar con el hambre.

Habrá que revisar de qué forma se plantea una estrategia que contemple la gobernanza a través de diversas secretarías de Estado y actores público privados. Que, para futuras ocasiones, deberá estar más fundamentada y no responder a una necesidad política que pende de un hilo.

## REFLEXIONES FINALES

Como se planteó al inicio, la selección del caso de estudio cumplió con diversas características para abordarlo desde la sociología de la acción pública. Supuso la participación de múltiples actores dentro de un contexto de restructuración constante que mostró restricciones e incertidumbre en todo el proceso. Fue una estrategia que de tantos cambios terminó por desaparecer súbitamente y sus acciones se fueron diluyendo hasta simplificarse en una sola: los comedores comunitarios. Con esto, la CNCH quedó desarticulada, se vio envuelta en diversos temas de desvío de recursos, falta de pago a los promotores de la Cruzada, inconsistencias en la rendición de cuentas, y mostró el diseño laxo que tenía, a pesar de los esfuerzos realizados por reformularla y sostenerla como estrategia principal del sexenio

En el capítulo uno se abordó cómo la pobreza es un tema prioritario a nivel internacional y que las estrategias para su atención no sólo dependen de políticas nacionales, sino que responden a una configuración holística que contempla el modelo económico y el contexto político de la región. A partir de las transformaciones en las funciones del Estado y la búsqueda de la sociedad civil por abrir canales de participación han surgido marcos regulatorios que permiten la colaboración de actores no estatales en la atención de problemas sociales; y con ello el inicio de una forma diferente de hacer política, pero también de estudiar la interacción entre actores.

En el capítulo dos, se hizo un recorrido por la política social en México, resaltando aspectos importantes que han llevado al país a tener el formato de atención a la pobreza que tenemos hasta ahora, así como el foco de atención en la política alimenticia y los cambios que esto ha generado en la población objetivo de los programas. También, se mostró cómo los problemas sociales pasaron de estar completamente en manos del Estado a diversificar su atención para que la sociedad civil y actores privados hayan podido sumarse de forma activa a la atención de estas situaciones.

Por último, en el capítulo tres se explicó lo relacionado al objeto de estudio, de dónde provenía, cómo se contemplaba en el diseño, qué se planteaba como

objetivos y quienes participarían para lograrlo. Posteriormente, se presentaron los hallazgos del trabajo de campo y la revisión documental realizada para contrastar la realidad con el diseño de la estrategia y el incumplimiento no sólo de sus objetivos, sino también de sus equipos de trabajo, cumplimiento de postulados establecidos y el no mantenimiento de las acciones previstas. Con esto se abrieron las puertas a la crítica desde la sociedad civil, los medios de comunicación, etcétera.

A partir de este estudio, se puede responder a la pregunta de investigación planteada al inicio: ¿Qué problemas y retos se derivan de la incorporación del sector privado en las acciones de la Cruzada Nacional contra el Hambre? La incorporación del sector privado en las acciones de la CNCH no mostró cambios positivos en la implementación de la estrategia. Si bien se habían contemplado diversas acciones a desplegar la realidad es que pocas vieron la luz y en ninguno de los casos se cumplió con los tiempos establecidos en los convenios, los cuales marcaban como fin de actividades a noviembre de 2018.

Más allá de ser una contribución, las APPs en el marco de la CNCH fueron un problema, la entrega de productos de grandes transnacionales como parte de los alimentos consumidos en los comedores comunitarios o la distribución de semillas mejoradas para la siembra hace que la producción local se desarticule, haciendo que la población ingiera alimentos a los que no está acostumbrada y que no forman parte de su cultura y tradiciones. Esto supone un problema también, al homologar la entrega de productos en todo el país ya que siendo un territorio mega diverso no se puede omitir que la alimentación varía por regiones.

Usualmente en las APPs quien hace el aporte del dinero son las empresas para complementar el gasto público, en este caso no fue así. Los convenios establecían que las empresas recibirían dinero por parte de la Secretaría de Desarrollo Social para llevar a cabo las acciones determinadas. Con esto, se sumaron una serie de irregularidades sobre el establecimiento de las alianzas, no se hicieron públicos los lineamientos para la selección de las empresas o para las licitaciones de los alimentos distribuidos.

La hipótesis de esta investigación estipulaba que la incorporación del sector privado en asuntos públicos es una forma de instrumentalización para tener mayor

presencia en tareas sociales, lo cual les permite mantener su centralidad y oligopolio en el mercado buscando diversos beneficios, favoreciendo la apertura comercial y privilegiando la lógica de mercado que repercute en la producción local agroalimentaria. Al respecto, se puede afirmar que se encontraron diversos matices; la hipótesis no contemplaba el trabajo fundamental que se ha realizado desde la sociedad civil organizada para ser considerada como sujeto activo en las tareas de combate a la pobreza o la importancia que ha tenido en la defensa de territorios y la agricultura; en cambio, sí se cumple la hipótesis en cuestión de la apertura de territorios y mercado para el sector privado, ya que al hacer llegar productos industrializados a donde no se acostumbra consumirlos constituye una manera de intervenir en la producción agroalimentaria y no permite a las comunidades decidir sobre su alimentación.

El objetivo del estudio fue analizar los vínculos de colaboración establecidos entre la Secretaría de Desarrollo Social y las empresas privadas en el marco de la CNCH, esto se pudo realizar sólo de forma parcial y no como se tenía previsto. Si bien se estudiaron los contratos y se hizo una revisión documental sobre el tema, no se logró tener entrevistas con personal de las empresas o de la Secretaría que pudieran dar más información de primera mano sobre ello.

Se abordó el caso de estudio desde la sociología de la acción pública y contempló a la gobernanza en redes como una forma de hacer acción pública. El enfoque aquí manejado difiere de los estudios de políticas públicas que se realizan desde el enfoque de la focalización y selección de beneficiarios, el clientelismo, o el impacto del programa. Se diseñó para ser un aporte académico al estudio de la política social desde la articulación de actores públicos y privados en el tema de combate a la pobreza.

La importancia radicó en la selección del caso, al ser la primera ocasión que empresas privadas firman convenios para establecer Alianzas estratégicas Público Privadas en el marco de la atención a la pobreza. La firma de convenios por parte de la Sedesol con diversas empresas y organizaciones privadas muestra un cambio de paradigma en el manejo del problema y le da también un nuevo enfoque a la atención de los beneficiarios.

Si bien uno de los principales objetivos de la gobernanza es la transformación de los procesos de gobierno, la CNCH no fue un buen ejemplo para esta dimensión ya que a pesar de haber contado con espacios para la participación y fomentar la cohesión social, éstas reprodujeron las figuras clientelares propias de los antiguos programas de atención a la pobreza. Asimismo, los actores nuevos que se sumaron a esta estrategia dejaron de participar sin cumplir los tiempos estipulados en el diseño.

La Cruzada contra el Hambre, planteada como una estrategia de coordinación fue un esfuerzo ambicioso que pretendía atender un problema que los programas sexenales de atención a la pobreza han ido haciendo más profundo. Si bien en el diseño se planteó como una alternativa para conjuntar esfuerzos de la federación, gobiernos locales y actores no estatales, en la práctica sucedieron múltiples irregularidades que llevaron a la desaparición del programa.

En cuanto a la gobernanza en redes, la interacción entre actores se buscó fomentar, pero, como se mencionó anteriormente, de forma simulada. Se crearon los espacios de representación, pero estuvieron armados para contener la crítica. Las decisiones se tomaron de forma centralizada y esto no permitió generar una verdadera coordinación interinstitucional ni darle al espacio local la centralidad que se pretendía.

Se buscó establecer redes de cooperación y participación que no alcanzaron a formarse verdaderamente como figuras que garantizaran tener injerencia en el proceso. Ni el Consejo Consultivo ni los Comités Comunitarios fueron figuras que se hubieran mantenido durante la existencia de la estrategia, lo cual cortó la posibilidad de hacer un cambio con este aspecto. Esto deja una gran interrogante sobre la responsabilidad que tiene el Estado ante sus propios proyectos, ¿es válido que una estrategia se desvanezca por completo? Surgen de esta situación un sinnúmero de cuestionamientos al respecto para la administración del presidente EPN que deja entrever diversos vicios y problemas de la administración que se deben resolver.

La normatividad en cuanto a la colaboración público-privada aún es deficiente para la realidad en la que se debe aplicar. La ley de APPs no contempla

que las alianzas puedan ser con OSCs, sólo con empresas privadas. De esta forma, si en la ley no se les reconoce, se está cerrando una forma de participación que podría permitir mayores alcances en los objetivos de las asociaciones. Las OSC conocen el terreno en el que trabajan, tienen más contacto con la población y sumarlas a estos esquemas de colaboración será más redituable y permitirá conjuntar más esfuerzos para la atención de problemas sociales muy específicos.

Para que las APPs funcionen mejor, se requieren mayores instrumentos de rendición de cuentas, no deben ser usadas como instrumento de privatización o acceso a territorios a los que las empresas no han podido acceder disfrazándolo de apoyo al desarrollo, sino que deben estar basadas en el interés del impacto social real. Debe impulsarse la profesionalización de los servidores que están en estas áreas encargadas de la colaboración público-privada para asegurar el cumplimiento de la normatividad existente y que no sea violada con la finalidad de obtener beneficios.

El diseño de una estrategia transversal tiene que hacerse bajo un diagnóstico certero, no obedeciendo a una agenda política. Se requiere cambiar la estructura clientelar y asistencial, permitir mayor participación de los gobiernos locales en política social cada su cercanía con la población. Fortalecer indicadores de la política social y tener mecanismos para la retroalimentación desde la Sociedad civil, la academia y, sobre todo, el espacio local que es en donde se implementan las políticas.

La metodología utilizada, a pesar de las limitaciones encontradas en su implementación, sirvió de forma satisfactoria para cubrir los objetivos de la presente investigación. Sin embargo, hubo información que faltó obtener a través de entrevistas que no fue posible concretar. Se buscó realizar más entrevistas que permitieran conocer el caso de estudio a fondo. Sin embargo, debido a la polémica que el caso implica fue difícil obtener el acercamiento. En repetidas ocasiones tanto funcionarios públicos como personal de las empresas que firmaron los convenios, al saber que la entrevista tocaría no sólo el tema de la colaboración en APPs sino sobre la Cruzada, se negaron a otorgar las entrevistas.

También el trabajo de campo fue una cuestión complicada, las personas entrevistadas al comienzo de las entrevistas dudaban del nivel de detalle con el que narraban ciertos eventos o cuidaban cómo se expresaban del programa. Después, ya más avanzada la entrevista y con más confianza, se defendían diciendo que era complicado hablar de esos temas porque los condicionan a apoyarlos y si expresan lo que no les parece los amenazan con quitarles el programa.

A partir de la revisión aquí planteada, y como temas que rebasan los objetivos de esta investigación, quedan abiertos tópicos que pueden ser abordados en futuros estudios. Resulta importante conocer más a fondo la trayectoria de la política social, quiénes y bajo qué premisas han diseñado sus estrategias y cómo se debe realizar un buen diseño de políticas públicas multidimensionales ya que es la única vía para la verdadera erradicación de la pobreza, la atención holística.

También queda abierto hacia dónde va la colaboración público-privada, cuáles tareas buscará atender en los próximos años y cómo hacer un marco normativo y regulatorio que cubra realmente con las obligaciones de cada uno de los actores que se le suma. De esta forma se podrá fortalecer el ejercicio y permitir transitar hacia un esquema de cooperación real.

Esta tesis buscó ser un aporte para el campo de la sociología política y el cambio de paradigma que transita del estudio clásico de las políticas públicas al estudio de la sociología de la acción pública. Asimismo, propone como nuevo objeto de estudio a las APPs en temas de combate a la pobreza, que si bien existen las asociaciones para temas de infraestructura o servicios públicos, como se vio anteriormente, mucho queda por entender sobre su labor en la atención de problemas sociales. Por ello resulta importante resaltar que la política social guarda en si la complejidad natural de contemplar en su diseño una perspectiva multidimensional, sólo así será posible hablar certeramente de la erradicación de la pobreza. Partiendo de un diseño consiente y sustentado que vaya acorde con la cultura y tradición del territorio donde se implementan, con ello se asegurará que ninguna persona vuelva a morir de hambre existiendo los medios para que ello no ocurra.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Félix. (2010a) La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes. Papeles de Población No. 64. CIEAP-UAEM. Abril-junio 2010.
- \_\_\_\_\_ (2010b) De Pronasol a Oportunidades: política social y persistencia de la pobreza en México. BARATARIA, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales. no. 11, pp. 231-246.
- Adams, Barbara; Judd, Karen (2017) Implementing the 2030 Agenda requires acknowledging extraterritorial obligations.
- Alborta R. Guillermo; Stevenson, Claudia; Triana, Sergio (2011) Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios. Una visión hacia el futuro. Banco Interamericano de Desarrollo, división de Mercados de Capital e Instituciones Financieras. Documento de Debate #IDB-DP-195. Noviembre 2011
- Araya, J. P., & Pliscoff V, C. (2012). Las Alianzas público privadas como gatilladoras de innovación en las organizaciones públicas: Reflexiones a partir de la situación chilena. Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública, 173-198.
- Arizmendi, Luis; Boltvinik, Julio. (2007) Autodeterminación como condición de desarrollo en la era de mundialización de la pobreza. Revista Mundo Siglo XXI pp. 32-53. El Colegio de México, México, Distrito Federal. México. ISSN 1870-2872
- ASF (2015) Auditorio de Desempeño: 15-0-20100-07-0278 278-DS. Cruzada Nacional contra el Hambre, Secretaría de Desarrollo Social.
- Banegas González, Israel (2011) La ilusión tecnocrática en la política social: Progresos-Oportunidades. Zicantepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense, A.C.
- Barba Solano, Carlos; Valencia Lomelí, Enrique (2016) La reforma social en América Latina en la encrucijada: transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social. Buenos Aires: Clacso

- Bárceñas, Alicia. (2017) Presentación ejecutiva: Asociaciones público privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica. Documento elaborado para la XVI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla.
- Barkin, David (2016) La Soberanía alimentaria: estrategia agroecológica para promover la justicia ambiental y fortalecer al campesinado. La Jornada del campo, 17/12/2016 <http://www.jornada.unam.mx/2016/12/17/cam-soberania.html>
- BM (2015) Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries. [https://elibrary.worldbank.org/doi/full/10.1596/978-1-4648-0630-8\\_ch1](https://elibrary.worldbank.org/doi/full/10.1596/978-1-4648-0630-8_ch1)
- \_\_\_ (2016) Objetivos del Gobierno: Beneficios y Riesgos de las Asociaciones Público Privadas. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/beneficios-riesgos>
- Boltvinik, Julio (2014) América Latina, de la vanguardia al rezago en medición multidimensional de la pobreza. En: Julio Boltvinik (et.al.) Multidimensionalidad de la pobreza. Propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe, CLACSO, Buenos Aires, 2014, pp. 23-73.
- \_\_\_ (1992) Conocer la pobreza para superarla, Comercio Exterior, vol. 42, núm. 4, abril, México, p.304
- \_\_\_ (1997) Diversas visiones sobre la pobreza en México. Factores determinantes. Política y Cultura, núm. 8, primavera 1997, pp. 115-135. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Distrito Federal, México. <http://www.redalyc.org/pdf/267/26700806.pdf>
- \_\_\_ (2001) Opciones metodológicas para medir la pobreza en México. Revista Comercio Exterior del Banco Nacional de Comercio Exterior. Vol, 51, Núm. 10, Octubre 2001. ISSN-0185-0601
- \_\_\_ (2003) Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada. Papeles de Población, octubre – diciembre, no. 038. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México. Pp. 9-25

- \_\_\_\_\_ (2005) Ampliar la mirada, Un nuevo enfoque de la pobreza y florecimiento humano. Tesis Doctoral. CIESAS Occidente.
- \_\_\_\_\_ (2013) Evolución de la pobreza y la estratificación social en México y el Distrito Federal 1992-2010. Valoración crítica de las metodologías de medición y las fuentes de información. (con la colaboración de Araceli Damián, Miguel Calderón, Alejandro Marín, Martha Elva Gómez, Héctor Figueroa y Luis Ángel Tellez), Evalúa DF, marzo 2013.
- Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (2016) Pobreza creciente y estructuras sociales cada vez más desiguales en México. Una visión Integrada y crítica. Acta Sociológica núm.70, mayo – agosto de 2016, pp. 271-296.
- Byiers, B. (2017). El Rol del Sector Privado en la Agenda 2030. Colección Monografías CIDOB. Obtenido de [https://www.cidob.org/ca/articulos/monografias/objetivos\\_de\\_desarrollo\\_sostenible/el\\_rol\\_del\\_sector\\_privado\\_en\\_la\\_agenda\\_2030](https://www.cidob.org/ca/articulos/monografias/objetivos_de_desarrollo_sostenible/el_rol_del_sector_privado_en_la_agenda_2030)
- Cabrero, E. (2005) Acción pública y desarrollo local. FCE: México
- Calderón Chelius, Miguel (2016) "En busca del Umbral de la Pobreza. Estructuración social de las normas de satisfacción mínima de las Necesidades Humanas" Tesis doctoral, El Colegio de México.
- Candia, José Miguel (1998) Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales. Nueva Sociedad, núm. 156, México.
- CEFP (2016) Las Asociaciones Público Privadas como Alternativa de Financiamiento para las Entidades Federativas. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados.
- Cejudo, Guillermo M.; Michel, Cynthia L. (2015) Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 63, septiembre-diciembre, 2015, pp. 33-64. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela.
- CEPAL (2016). Horizonte 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Ciudad de México.

- \_\_\_\_\_ (2017) Asociaciones público privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica. Documento elaborado para la XVI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. San José, Costa Rica, 28 y 29 de marzo de 2017.
- CIDEAL (2013) Alianzas público privadas para el desarrollo en México: una apuesta de futuro. Fundación CIDEAL y Promotora Social México.
- CIDEAL y Promotora Social México (2013) Alianzas público privadas para el desarrollo en México: una apuesta de futuro.
- Cogco Calderón, Adolfo Rogelio; Rodríguez Vargas, Miriam; Pérez Cruz, Jorge (2010) Un análisis de la Política Social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local. Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. Año V, No. 9. Enero-Junio de 2010. pp. 1-35. Universidad Iberoamericana A.C., Ciudad de México. [www.uia/iberoforum](http://www.uia/iberoforum)
- Coneval (2012) Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012. México DF. Coneval, noviembre 2012.
- \_\_\_\_\_ (2013a) Comunicado de prensa: La selección de los 400 municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre es atribución de la Sedesol. Dirección de Información y Comunicación Social. México, D.F. a 30 de enero de 2013. [https://www.coneval.org.mx/Informes/COMUNICADOS\\_DE\\_PRENSA/2013/SELECCION\\_400\\_MUNICIPIOS.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/COMUNICADOS_DE_PRENSA/2013/SELECCION_400_MUNICIPIOS.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2013b) Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Octubre 2013
- \_\_\_\_\_ (2014) Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (segunda edición. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México D.F.: Coneval
- \_\_\_\_\_ (2015a) Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015, PROSPERA Programa de Inclusión Social.
- \_\_\_\_\_ (2015b) Diseño de la Evaluación de la Coordinación Interinstitucional e la Cruzada Nacional contra el Hambre. Primera fase.

- [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Resumen\\_ejecutivo\\_Coordinacion\\_Interinstitucional\\_270715.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Resumen_ejecutivo_Coordinacion_Interinstitucional_270715.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2016a) Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016
- \_\_\_\_\_ (2016b) Evaluación de la Coordinación Interinstitucional y de la Participación Comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre
- \_\_\_\_\_ (2017) Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2016.
- [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_16/Pobreza\\_2016\\_CONEVAL.pdf](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_16/Pobreza_2016_CONEVAL.pdf)
- Cordera Campos, Rolando; Lomelí Vanegas, Leonardo (2003) La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas. CEPAL, 2003.
- Cortés Cáceres, Fernando (2014) Enfrentar la pobreza o reducir la desigualdad: ¿Es un dilema? En: Desafíos de la pobreza para la agenda del desarrollo de México, coords.: Guillén López, Tonatihu y Ordóñez Barba, Gerardo. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte; México, D.F.: El Colegio de México: Red de Colegios y Centros de Investigación. pp. 31-54
- Coulomb, René (1997) ONG y políticas sociales: una problematización desde el hábitat popular. Revista Mexicana de Sociología, vol. 59, no. 2 (Apr. – Jun., 1997). UNAM <http://www.jstor.org/stable/3541169>
- Cruz, David (2016) Asociaciones Público-Privadas desde la Banca Multilateral. Implementación en América Latina, Parte II. Asociación Ambiente y Sociedad, Bogotá, Colombia, mayo de 2016
- CSA (2016) Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición (MEM). Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. file:///D:/a-mr173s.pdf
- Dautrey, Philippe (2013) Precariedad de la sociedad, segmentación de la política social: El caso de México. European Review of Latin American and Caribbean Studies, no. 94, April 2012. Pp. 25-42
- DFID. (2005). Partnerships for poverty reduction: rethinking conditionality. A UK policy paper. Londres.

- DOF (2004) Ley General de Desarrollo Social. Última reforma publicada en DOF 01-06-2016 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_010616.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2005) DECRETO por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Miércoles 24 de agosto de 2005.
- \_\_\_\_\_ (2012) Ley de Asociaciones Público Privadas. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP\\_210416.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_210416.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2013) Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre 22/01/2013
- \_\_\_\_\_ (2014) PROGRAMA Nacional México Sin Hambre 2014-2018, Diario Oficial de la Federación 30 de abril de 2014.
- Domínguez Martín, R. (2012). La Responsabilidad Social Global Empresarial (RSGE): el sector privado y la lucha contra la pobreza. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 59-93.
- Enciso, Angélica (2013a) Experta: pactos con industria alimentaria facilitarán la entrada de comida chatarra. La Jornada, 12 de abril de 2013, p.19. <http://www.jornada.unam.mx/2013/04/12/politica/019n1pol>
- \_\_\_\_\_ (2013b) Aún sin aval de SSA, productos de Nestlé y Pepsi para Cruzada contra el Hambre. La Jornada, 5 de septiembre de 2013, p.36. <http://www.jornada.unam.mx/2013/09/05/sociedad/036n2soc>
- FAO (1974) Informe de la Conferencia Mundial de la Alimentación: El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación.
- \_\_\_\_\_ (1996) Informe sobre la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 13 -17 de Noviembre, Roma, Italia. <http://www.fao.org/docrep/003/w3548s/w3548s00.htm>
- \_\_\_\_\_ (2013). Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en México 2012. Ciudad de México.
- FIDA (2013) "IFAD and public-private partnerships: Selected project experiences. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, ISBN 978-92-9072-449-0. <https://www.ifad.org/documents/10180/451226eb-1fc6-4474-b39d-f3cafed5164a>

- García, Sergio et al. (2007) Definición de una Agenda Fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México. México: Incide Social: Centro Mexicano para la Filantropía: ITAM: International Center for Not for Profit Law.
- Garciarena, Jorge (1972) Estructura social y distribución del ingreso en América Latina. En: Teoría, metodología y política del desarrollo de América Latina, Ediciones FLACSO, Buenos Aires-Santiago.
- Gordon, Sara (1993) La política social y el Programa Nacional de Solidaridad. Revista Mexicana de Sociología, vol. 55, no. 2 (Apr. – Jun., 1993) pp. 351-366
- Guillén López, Tonatiuh; Ordóñez Barba, Gerardo (2014) Dimensiones y desafíos de la pobreza en México. En: Desafíos de la pobreza para la agenda del desarrollo de México, coords.: Guillén López, Tonatihu y Ordóñez Barba, Gerardo. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte; México, D.F.: El Colegio de México: Red de Colegios y Centros de Investigación. pp. 9-30
- Hernández Laos, Enrique (2001) Retos para la medición de la pobreza en México. Revista Comercio Exterior del Banco Nacional de Comercio Exterior. Vol, 51, Núm. 10, Octubre 2001. ISSN-0185-0601 [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41063/1/S1700009\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41063/1/S1700009_es.pdf)
- Hernández, Citlalli; Ochoa, Sara; Yaschine, Iliana. (2015) El programa de comedores comunitarios: análisis de su diseño e instrumentación. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM. <http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/archivos/documentos-trabajo/016.pdf>
- Hevia, Felipe (2011) Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza. El caso de Progresá/Oportunidades de México. Peter Lang S. A. Bruselas
- Jaimez, René (2016) La investigación de la pobreza, la Ciencia Social Emancipatoria y el pensamiento crítico. Acta Sociológica núm. 70, mayo – agosto de 2016, pp.29-48.

- Klijn, Erik-Hans (2009) Trust in governance networks: looking for conditions for innovative solutions and outcomes. En: The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Edited by Stephen P. Osborne. Pp. 303 - 321
- Lascoumes, Pierre y Le Gales, Patrick (2014) Sociología de la Acción Pública. El Colegio de México: México.
- Layton Moebius, Michael (2013a) Entidades Donantes. En: Buther García-Colín, Jaqueline (coord.) Generosidad en México, fuentes, cauces y destinos. México: Editorial Porrúa.
- Layton Moebius, Michael (2013b) Entidades Donantes Empresariales. En: Buther García-Colín, Jaqueline (coord.) Generosidad en México, fuentes, cauces y destinos. México: Editorial Porrúa.
- Lustig, Nora (2010) El impacto de 25 años de reformas sobre la pobreza y la desigualdad. En: Los grandes problemas de México, tomo IX Crecimiento Económico y equidad, coord. Nora Lustig. México D.F.: El Colegio de México. Pp. 292-320
- Martínez Vera, Cutberto Martín; Romero Rocha, David; Jaramillo Cardona, Martha Cecilia (2016) Medir a ciegas. Evaluación de desempeño en la Cruzada Nacional contra el Hambre Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 16, julio-diciembre, 2016. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281548814006>
- Mayntz, R. (2001) El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Revista del CLAD Reforma y Democracia, Octubre 2001.
- Montalvo, Tania (2016) Huevo en polvo o carne enlatada: este es el menú en los comedores comunitarios de Sedesol. Animal Político, marzo 9, 2016. <https://www.animalpolitico.com/2016/03/huevo-en-polvo-o-carne-enlatada-este-es-el-menu-en-los-comedores-comunitarios-de-sedesol/>
- Murillo, Susana (2007) Naturalización de la pobreza y la desigualdad. Efectos políticos y subjetivos de las estrategias del Banco Mundial. La revista del CCC, septiembre 2007, no. 1. ISSN 1851-3263

- Natera Peral, Antonio (2005) Nuevas estructuras y redes de gobernanza. Rev. Mex. Sociol [online]. 2005, vol.67, n.4, pp.755-791. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032005000400004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032005000400004&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0188-2503.
- OIT (2016). La iniciativa para poner fin a la pobreza: La OIT y la Agenda 2030. Ginebra.
- ONU (2015) Objetivos del Desarrollo Sostenible <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/>
- Orihuela Jurado, Isela Esmeralda (2012) El contexto de las relaciones de cooperación entre gobiernos municipales y actores económicos para el desarrollo local en México. Tesis doctoral, UNAM.
- Pepsico (2013) PepsiCo México se une a la Cruzada Nacional contra el Hambre. (08/04/2013)  
[http://www.pepsico.com.mx/live/pressrelease/PepsiCo\\_Mexico\\_se\\_une\\_a\\_la\\_Cruzada\\_Nacional\\_contra\\_el\\_Hambre](http://www.pepsico.com.mx/live/pressrelease/PepsiCo_Mexico_se_une_a_la_Cruzada_Nacional_contra_el_Hambre)
- Pérez, S. M. (2012). Alianzas Público-Privadas. Observatorio de Multinacionales en América Latina. Obtenido de <http://omal.info/spip.php?article4810>
- PESA (2011) Seguridad Alimentaria Nutricional, Conceptos Básicos 3ra Edición, febrero de 2011. <http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>
- Piketty, Thomas (2014) El capital en el siglo XXI. México: FCE
- Pirker, Kristina; Lara, Gabriel (2006) Monitoreo de programas sociales en contextos electorales. Monitoreo de los recursos para la superación de la pobreza en el contexto de las elecciones federales -estudio presupuestario-. Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Febrero 2006.
- PNUD (2005). Implementando el Pacto Mundial.
- Porras, Francisco (2012). Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México. México: Instituto Mora.
- Prado Lallande, J. P. (2016). México y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Acciones, contribuciones y propuestas. Ciudad de México: Editoriales FT.
- Prato, Stefano (2017) Means of implementation or means of appropriation. [http://www.socialwatch.org/sites/default/files/Spotlight2017\\_2\\_17\\_Prato.pdf](http://www.socialwatch.org/sites/default/files/Spotlight2017_2_17_Prato.pdf)

- Presidencia de la República (2012) Pacto por México, firmado el 2 de diciembre de 2012. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/firma-del-pacto-por-mexico-14331>;  
[https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto\\_por\\_mexico.pdf](https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf)
- Quesada Lastiri, Gabriela. (2009) Experiencia mexicana en Asociaciones Público – Privadas para el desarrollo de Infraestructura y a provisión de servicios públicos. Programa para el Impulso de Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos. BID: CDMX. <http://www.piappem.org/file.php?id=295>
- Ramiro, P. (2012). Alianzas público-privadas para el desarrollo: RSC y relaciones ONGD-empresas. Oñati Socio-legal Series, 196-210. Obtenido de <http://ssrn.com/abstract=2083467>
- Rhodes, R.A.W. (2016) The theory and practice of governance: the next steps. <http://www.raw-rhodes.co.uk/wp-content/uploads/2017/07/TheoryPractice-Governancedocx.pdf>
- Ruano de la Fuente, José Manuel (2002) La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- Ruckert, Arne; Labonté, Ronald (2014) Public–private partnerships (PPPs) in global health: the good, the bad and the ugly. *Third World Quarterly*, 2014. Vol. 35, No. 9, 1598–1614, <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2014.970870>
- Sada Correa, Heidi; Sada Correa, Ingrid. (2014) Evolución y análisis institucional del esquema de asociaciones público – privadas en México. *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*. Año IX, No. 117. Enero-Junio de 2014 pp. 28-72. ISSN: 2007-0675. Universidad Iberoamericana A.C., Ciudad de México.
- Sánchez Gutiérrez, Gabriela; Cabrera Amador, Raúl. (2012) *Objetivos de Desarrollo del Milenio y Seguridad Alimentaria en Chiapas: ¿superación o profundización de las desigualdades?* México: Instituto Mora.

- SDPnoticias (2013a) Pepsi y Quaker se unen a la Cruzada contra el Hambre; entregarán “atole y galletas”.  
<https://www.sdpnoticias.com/nacional/2013/04/09/pepsi-y-quaker-se-unen-a-la-cruzada-contra-el-hambre-entregaran-atole-y-galletas>
- SDPnoticias (2013b) Es “un error abrir Cruzada contra el Hambre a transnacionales”, advierte. 10 de abril de 2013.  
<https://www.sdpnoticias.com/nacional/2013/04/10/es-un-error-abrir-cruzada-contra-el-hambre-a-trasnacionales-advierten>
- Sedesol (2013a) Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios, en el marco de la Cruzada contra el Hambre.  
[http://www.sefircoahuila.gob.mx/ADMIN/uploads/Documentos/modulo22/DIF\\_LINEAMIENTOS\\_COMEDORES\\_COMUNITARIOS.pdf](http://www.sefircoahuila.gob.mx/ADMIN/uploads/Documentos/modulo22/DIF_LINEAMIENTOS_COMEDORES_COMUNITARIOS.pdf)
- Sedesol (2013b) Procedimiento de selección de los 400 municipios prioritarios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Coordinación de Asesores de la C. Secretaría. México, D.F. a 8 de abril de 2013.
- Sen, Amartya (1992) Sobre conceptos y medidas de pobreza. Comercio Exterior, vol. 42, no. 4. Pp. 310-322. Abril 1992. México: Bancomext. Traducción de Julio Boltvinik y Francisco Vázquez de los capítulos 2 y 3 del libro Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation, OIT, Clarendon Press, Oxford, 1981.
- Sin Embargo (2013) La Cruzada contra el Hambre premia a un gran número de municipios que votaron por Peña Nieto en 2012. Marzo 15, 2013.  
<http://www.sinembargo.mx/15-03-2013/550167>
- Sotolli, Susana (2000). “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia”. En Revista Mexicana de Sociología, Vol 62. No. 4, pp. 43- 65
- Stahl, Karin (1994) Política Social en América Latina. La privatización de la crisis. Nueva Sociedad No. 131 Mayo-Junio, pp. 48-71.
- Stiglitz, Joseph (2010) Regulación y fallas. Revista de Economía Institucional, vol. 12, n.º 23, segundo semestre/2010, pp. 13-28.

- Thoenig, Jean-Claude (1997) Política pública y acción pública. Gestión y Política Pública, vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1997. Pp. 19-37
- THP (2014) A un año de la Cruzada Nacional contra el Hambre, miradas diversas desde la Sociedad Civil. Documento de trabajo: The Hunger Project México, Childfund México, Gestión Social y Cooperación A.C., El Barzón y World Vision México.
- \_\_\_\_\_(2017) The Hunger Project México. Obtenido de <https://thp.org.mx/mas-informacion/que-es-el-hambre/> (13 de octubre de 2017)
- Torres, Felipe; Rojas, Agustín (2015) Política Económica y Política Social en México: desequilibrios y saldos. Revista Problemas del Desarrollo, 182 (46), julio-septiembre 2015
- Townsend, Peter (1979) Poverty in the United Kingdom. Penguin, Harmondsworth, Reino Unido.
- Valencia Lomelí, Enrique (2003) Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación. Notas para la discusión. Estudios Sociológicos, vol. XXI, núm. 1, enero-abril, 2003, pp. 105-133. El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México
- Valero, Jorge N.; Treviño, Lourdes; Chapa, Joana; Ponzio, Carlos A. (2007) Pobreza, ciclos económicos y políticas gubernamentales en México (1992-2002) Navegando contracorriente. El Trimestre Económico, vol. LXXIV (2) núm. 294, abril-junio de 2007, pp. 441-465
- Vilas, Carlos (1997) De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. Desarrollo Económico, Vol. 36, No. 144 (Jan. - Mar., 1997), pp. 931-952. Instituto de Desarrollo Económico Y Social. <http://www.jstor.org/stable/3467132>
- \_\_\_\_\_(1979) Política Social, Trabajo Social y la cuestión del Estado. Publicación del Centro Latinoamericano de Trabajo Social y de la Asociación Latinoamericana de Escuelas de Trabajo Social, Revista Acción Crítica, # 6. Diciembre 1979. Lima – Perú. <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/accioncritica/ac-cr-006-02.pdf>

- Villagómez, Alejandro (1995) Mecanismos de participación del sector privado en el financiamiento de proyectos gubernamentales: la experiencia reciente en México. *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995.
- Yachine, Iliana; Ochoa, Sara; Hernández, Citlalli (2014) Cruzada Nacional Contra el Hambre: Análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.
- Ysa Figueras, T., Padrós Castellón, X., & Saz Carranza, A. (2008). La gestión interorganizativa y los partenariados público-privados. En *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI* (págs. 133 - 169). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC).
- Ziccardi, Alicia (1999) Pobreza, territorio y políticas sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 61, no. 4 (oct-dec. 1999) pp. 109-126 UNAM

## ENTREVISTAS

- Entrevista colectiva 1 en Comedor comunitario de Pluma Hidalgo, Oaxaca; realizada el 26 de julio de 2017.
- Entrevista colectiva 2 en Comedor comunitario de Santo Domingo del Estado, Putla Villa de Guerrero, Oaxaca; realizada el 28 de julio de 2017.
- Entrevista 3. Dolores. Río Anona, San Simón Almolongo, Oaxaca. 19 de julio de 2017
- Entrevista 4. Raymundo. Tierra negra, San José Chiltepec, Oaxaca; 22 de julio de 2017
- Entrevista 5. Excolaborador de Un Kilo de Ayuda A.C.; realizada el 24 de enero de 2018.
- Entrevista 6. Colaborador de la Agencia de Cooperación Alemana de Desarrollo (GIZ); realizada el 25 de enero de 2018.
- Entrevista 7. Colaborador de The Hunger Project México; realizada el 2 de febrero de 2018.

## ANEXO

### Matriz de las entrevistas

Tema	Entrevista	Actor	Procedencia	Fecha
Acciones de la Cruzada contra el Hambre	EC 1	Comedor comunitario de Pluma Hidalgo, Oaxaca		26 de julio de 2017
	EC 2	Comedor comunitario de Santo Domingo del Estado, Putla Villa de Guerrero, Oaxaca		28 de julio de 2017
	E 3	Dolores	Río Anona, San Simón Almolongas, Oaxaca	19 de julio de 2017
	E4	Raymundo	Tierra negra, San José Chiltepec, Oaxaca	22 de julio de 2017
Colaboración público privada	E5	Excolaborador de Un Kilo de Ayuda A.C		24 de enero de 2018
	E6	Colaborador de la Agencia de Cooperación Alemana de Desarrollo (GIZ)		25 de enero de 2018
	E7	Colaborador de The Hunger Project México		2 de febrero de 2018

Las entrevistas se realizaron con el apoyo de personal del Consejo De Defensa De Los Derechos Del Pueblo – Movimiento Nacional Del Poder Popular (Codep- MNPP), organización que facilitó el acompañamiento y acercamiento a las comunidades y habitantes. La selección de los entrevistados respondió a la disponibilidad de los actores, la condición era que fueran personas que habitaran en comunidades con presencia de la Cruzada y que participaran en los comedores comunitarios.

La selección de los entrevistados no se realizó a partir de criterios rígidos de elegibilidad, su cercanía con la organización fue de suma importancia para que accedieran a dar la entrevista. Ya que como se ha dicho anteriormente, las acciones de la Cruzada fueron difusas y no todos estaban dispuestos a hablar del tema. En otras 3 ocasiones, beneficiarios del programa decidieron no dar la entrevista por temor a tener algún problema con la ayuda que reciben.