

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Repositorio Institucional del ITESO

rei.iteso.mx

Publicaciones ITESO

PI - Revista Análisis Plural

2013

Una "cruzada" para superar la pobreza en México

Aldrete-González, Paola

Aldrete-González, P. (2013). "Una "cruzada" para superar la pobreza en México". En Análisis Plural, primer semestre de 2013. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Enlace directo al documento: <http://hdl.handle.net/11117/815>

Este documento obtenido del Repositorio Institucional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente se pone a disposición general bajo los términos y condiciones de la siguiente licencia:

<http://quijote.biblio.iteso.mx/licencias/CC-BY-NC-2.5-MX.pdf>

(El documento empieza en la siguiente página)

UNA “CRUZADA” PARA SUPERAR LA POBREZA EN MÉXICO

▪ Ana Paola Aldrete González* ▪

El tema de la pobreza en México no es nuevo. Desde hace más de tres décadas se han implementado diversas estrategias y programas sociales con la intención de reducir el número de personas que viven en la pobreza. Pese a todos los esfuerzos no se ha logrado una disminución significativa de este fenómeno, que se estima que afecta a cerca de la mitad de los pobladores del país.

Entre los problemas que persisten y dificultan la reducción de la pobreza en México están el incremento a los precios de alimentos y combustibles; insuficiente creación de empleos; puestos laborales con pocas prestaciones o sin ellas; largas jornadas de trabajo; bajos salarios; inseguridad; violencia; desigualdad, entre otros.

* Es profesora-investigadora del Departamento de Economía, Administración y Mercadología del ITESO, y coordinadora del Campo Estratégico de Acción en Pobreza y Exclusión.

Con el fin de reducir la pobreza y “garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de los 7.4 millones de mexicanos que hoy viven en condición de pobreza extrema”,¹ el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto lanzó, el 21 de enero de 2013, la Cruzada Nacional contra el Hambre, la cual se analizará tras realizar un breve recuento de los principales programas que se han implementado en el país para abatir este fenómeno.

1. Los programas sociales para el combate a la pobreza en México

Durante el periodo de la posguerra, al igual que otros países latinoamericanos, México siguió una estrategia para la sustitución de importaciones, en la que había una fuerte intervención del estado. La política social se encontraba ligada al desarrollo económico a través de empleos formales. Debido a esto se creó, en esa época, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).² Pese a que un número importante de personas contaban con esta garantía, había grupos como los trabajadores informales, los campesinos y los indígenas que se encontraban excluidos. Esto genera una división en cuanto a la protección social, es decir, están los que cuentan con los privilegios y los que no.

Durante el sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970–1976) se expandieron, de manera importante, las políticas sociales en las áreas de salud, educación, vivienda y seguridad social, así como los subsidios alimentarios. Esto continuó en el gobierno del presidente José

1. Así se establece en la explicación acerca de qué es la cruzada, que se puede consultar en la página oficial de esta: <http://sinhambre.gob.mx/>
2. Darcy Tetreault. “La política social y los programas para combatir la pobreza en México, ¿oportunidades para quienes?”, en revista *Estudios Críticos del Desarrollo*, Universidad Autónoma de Zacatecas, vol.II. núm.2, México primer semestre, 2012 [DE disponible en: <http://estudiosdeldesarrollo.net/critical/rev2/2.pdf>].

López Portillo (1976–1982), debido principalmente a las grandes reservas petroleras encontradas.

A partir de este momento, los pobres comenzaron a visibilizarse y ser considerados como objetos de las estrategias de atención y protección.³

El sistema de bienestar que prevalecía en esa época era fragmentado, con subsidios a los alimentos para toda la población y tenía una tendencia hacia la universalización de la educación y la salud, e incluía subsidios a la vivienda y pensiones para trabajadores sindicalizados, funcionarios públicos y fuerzas armadas.⁴ Pero pese a la expansión que se había dado en la protección y la mejora en la calidad de vida de grandes sectores de la población, seguían existiendo grupos vulnerables, así como una amplia brecha de desigualdad.

Entonces estalló la crisis económica de 1982, que marcó de manera importante el rumbo y las decisiones que se tomarían en el país.

En el caso de la pobreza, creció de manera significativa, lo que impulsó la creación de programas sociales buscando evitar un drástico descenso en la calidad de vida de la población.⁵ En tanto, el gobierno, encabezado entonces por Miguel de la Madrid Hurtado (1982–1988), empezó a implementar estrategias neoliberales, caracterizadas por una menor presencia del estado y una mayor liberalización de las fuerzas del mercado. El supuesto que había detrás era que de esta manera la economía crecería a pasos agigantados, creando riqueza y prosperidad para todos.

3. *Idem.*

4. Véase Valencia, en Tetreault. *Op. cit.*

5. Ernesto Cohen. “Oportunidades: lecciones aprendidas y retos pendientes”, en *Una Nueva agenda económica y social para América Latina*, São Paulo / Santiago de Chile, IFHC / CIEPLAN, 2008 [DE disponible en: http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/Publicacao_1790_em_31_07_2008_12_47_11.pdf; Concepción Ceja. “La política social mexicana de cara a la pobreza”, en *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol.VIII, núm.176, Barcelona, noviembre de 2004 [DE disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-176.htm>]

A la par, México adoptó las recomendaciones de ajuste estructural hechas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre las cuales estaba la de hacer un profundo recorte a la política social.⁶ Esto agudizó los efectos de la crisis y repercutió en un descenso en la calidad de vida, que cimbró a los trabajadores, quienes fueron los que sufrieron el mayor peso del proceso de ajuste estructural.

Al arranque de su administración (1988–1994), el presidente Carlos Salinas de Gortari lanzó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el cual tenía como objetivo atender a los pobres, principalmente a los que vivían en pobreza extrema, tanto de zonas rurales como urbanas. Los fondos eran distribuidos a criterio del gobierno federal sin tomar en cuenta a los gobiernos estatales ni municipales. Se crearon los comités de solidaridad con el propósito de desarrollar proyectos comunitarios de pequeña escala. Este programa creció rápidamente hasta quedar integrado por tres subprogramas: bienestar social, producción y desarrollo regional.

En la década de los noventa, la política social cobró mayor relevancia y se asumió la necesidad de realizar un trabajo sistemático y sostenido, que diera como resultado la disminución de la pobreza. Las expectativas de que las reformas económicas realizadas bastarían para lograr una recuperación que permitiera enfrentar los efectos de la crisis no se confirmaron. Por el contrario, resultó evidente que el fenómeno de la pobreza no era coyuntural, por lo que era necesario la generación de programas que permitiera a las personas salir de esta situación, así como proteger a aquellas que estuvieran en riesgo de padecerla a consecuencia de la inestabilidad económica.⁷

El paradigma de la generación de un estado de bienestar universal fue abandonado, y se comenzó con la implementación de transferencias

6. Tetreault. *Op. cit.*

7. Cohen. *Op. cit.*; Ceja. *Op. cit.*

condicionadas para los pobres extremos, a cambio de que mantuvieran a los niños en la escuela, que visitaran regularmente la clínica de salud local y asistieran a cursos y talleres. La apuesta para la superación de la pobreza se centró en la creación de capital humano.

En 1995, pocos meses después de que Carlos Salinas dejara la presidencia en manos de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994–2000) llegó otra crisis. Esta fue reflejo de la enorme inestabilidad estructural del país. México aún no había superado los estragos del desajuste anterior cuando ya se tenía que lidiar con uno nuevo. La desigualdad y la pobreza se profundizaron.

Una vez que el país alcanzó cierta estabilidad macroeconómica, Ernesto Zedillo decidió reemplazar el Pronasol por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). La mayor apuesta estaba en romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.⁸ La focalización siguió consolidándose como la estrategia para la transferencia de recursos económicos.

En 2000 se da la alternancia y Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN) llega a la presidencia (2000–2006) tras 70 años del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el poder. Entonces comenzaron los debates y las especulaciones acerca del futuro del Progresá, así como del rumbo que debería tomar la política social mexicana.

El programa insignia del PRI no salió indemne. Se le hicieron varios ajustes: se cambió de nombre a Oportunidades; se comenzó a atender a zonas semiurbanas y después a grandes ciudades; se incluyeron nuevos mecanismos de transferencia directa en efectivo; se complementó la estrategia de combate a la pobreza con oportunidades laborales, protección social y la creación de patrimonio a partir de vivienda e infraestructura social.⁹

8. Tetreault. *Op. cit.*; Ceja. *Op. cit.*

9. Tetreault. *Op. cit.*

Esta ampliación del programa mostró un cambio en el discurso acerca de la necesidad de generar nuevos empleos y oportunidades para la población, como factor central para mejorar las condiciones de vida; sin embargo, ni el presupuesto ni las acciones se orientaban hacia allá.

En 2002 se creó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), con el propósito de desarrollar un método oficial de medición de este fenómeno. Desde entonces, la pobreza fue clasificada como alimentaria, de capacidades y de patrimonio.

También se creó la Ley General de Desarrollo Social, para garantizar que ante una nueva crisis no pudiera reducirse, de manera drástica, el gasto destinado a los programas sociales, como había sucedido anteriormente.¹⁰ Además, se instauró el Seguro Popular para atender a la población del sector informal y que es altamente vulnerable por tener dificultad para atender los requerimientos mínimos de salud.

Felipe Calderón sucedió a Vicente Fox en la presidencia y dio continuidad al programa Oportunidades. En su campaña, este aseguró que una de sus apuestas centrales sería la generación y el acceso a empleos de calidad; sin embargo, fue poco lo que logró. Durante su gestión (2006–2012) prevaleció la creación de empleos temporales, con pocas prestaciones, con alta flexibilización laboral, supresión de salarios, etcétera.

Araceli Damián¹¹ e Ivonne Vizcarra¹² comentan que la pobreza y el hambre que se viven en México no se deben a la carencia de recursos sino a la falta de voluntad política, ya que actualmente existen muchos medios disponibles para garantizar la alimentación y la calidad de vida de los seres humanos.

10. *Idem.*

11. Araceli Damián. “Hambre y pobreza en el mundo”, en *El Financiero*, 7 de enero de 2013.

12. Ivonne Vizcarra. “Entre desigualdades de género: un lugar para las mujeres pobres en la seguridad alimentaria y el combate al hambre”, en revista *Argumentos*, vol.21, núm.57, México, mayo–agosto de 2008.

2. Algunos datos sobre la pobreza en México

La pobreza es un fenómeno que ha persistido durante el capitalismo. Actualmente, se estima que la mitad de las personas del mundo, alrededor de cuatro mil millones,¹³ vive en esta situación. Su permanencia nos muestra que la gran mayoría de las estrategias económicas, sociales y políticas generadas para paliarla ha tenido resultados muy modestos.

Damián¹⁴ y Vizcarra¹⁵ sostienen que la pobreza en el mundo, y sobre todo la pobreza extrema, está siendo subestimada al considerar como indicador exclusivo el hambre, dejando fuera el resto de las necesidades humanas como vivienda, transporte, vestido, combustible, etcétera.

La pobreza es un tema multidimensional, por lo que resulta necesario abordarla y atenderla desde esta perspectiva. Es importante no solo considerar el rezago educativo sino mejorar la calidad educativa, generar más y mejores condiciones de empleo, avanzar en la protección de la seguridad social, entre otros factores.

En México se consideran pobres a aquellas personas que “cuentan con un ingreso inferior a la línea de bienestar y que tienen al menos una carencia social”.¹⁶

La pobreza es un problema social que impone graves limitaciones al desarrollo físico, intelectual y social de la gente que la padece. Vivir en esta condición niega la igualdad de oportunidades entre los individuos y evidencia los rezagos en materia del ejercicio de los derechos humanos, económicos y sociales.¹⁷

13. Damián. *Op. cit.*

14. *Idem.*

15. Vizcarra. *Op. cit.*

16. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de evaluación de la política de Desarrollo Social en México 2012*, México, Coneval, 2012.

17. *Idem.*

Algunos de los datos más recientes, generados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), nos muestran que entre 2008 y 2010 se dio un incremento de la población que no tiene acceso a la alimentación. Se estima que 46.2% de los mexicanos, es decir 52 millones de personas, vive en esta condición; de ellos, 10.4%, esto es 11.7 millones, vive en pobreza extrema. También destaca que seis de cada diez mexicanos no tienen derecho a la seguridad social; una tercera parte de la población carece de servicio a la salud y uno de cada cuatro no accede a los servicios básicos en la vivienda, así como que uno de cada cinco tiene rezago educativo.¹⁸

Como se puede observar, el panorama en México no es nada halagüeño al tener a casi la mitad de su población con limitaciones importantes.

Hablar de pobreza es hablar de carencia, de escasez, de no tener derechos, de no contar con lo mínimo para garantizar un nivel de consumo energético.¹⁹

Ignacio Román señala que, generalmente, el diseño de las políticas públicas está centrado en aspectos económicos, restándole importancia a las dimensiones sociales y ambientales. Entre los aspectos centrales que estima que deberían considerarse para la elaboración de políticas integrales están la sustentabilidad ambiental; la inversión en infraestructura para el transporte público eficiente y de calidad; garantizar la calidad de la educación; generar vivienda ambiental y socialmente digna; favorecer y apoyar a las empresas micro, pequeñas y medianas; redistribución del ingreso entre los hogares, personas y empresas; la creación de empleos que respete los derechos laborales; la generación de mercados internos de trabajo; considerar los efectos que ha tenido en las personas el aumento

18. *Idem.*

19. Ignacio Román. "Consulta ciudadana sectorial de infraestructura y servicios para el desarrollo de Guadalajara", documento no publicado, 2013; Vizcarra. *Op. cit.*

de la inseguridad, la delincuencia, la criminalidad, etc.; la transformación y el desgarramiento que ha sufrido el tejido social a partir de todos estos factores. Indica que conceptualizar de manera integral los fenómenos es construir de manera simultánea política social, ambiental y económica.²⁰

3. Una “cruzada” como alternativa para superar la pobreza

Al arranque de su administración (2012–2018), en Chiapas, Enrique Peña Nieto lanzó la Cruzada Nacional contra el Hambre. El decreto señala que se trata de una estrategia de inclusión y bienestar social que será implementada desde un proceso participativo.

La “cruzada” está dirigida a las personas que viven en pobreza multidimensional extrema y que, por tanto, tienen dificultades para acceder a la comida. Sus objetivos son los siguientes:²¹

- Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada para las personas que viven en pobreza multidimensional extrema y que tienen carencia de alimentos.
- Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
- Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
- Minimizar la pérdidas poscosecha y de alimento durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
- Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

20. Román. *Op. cit.*

21. Véase la página: <http://sinhambre.gob.mx/>

El programa señala que, en una primera etapa, se trabajará en 400 municipios seleccionados de acuerdo con la incidencia que tienen de pobreza extrema. En el país existen aproximadamente 28 millones de personas que carecen del ingreso necesario para cubrir sus necesidades alimentarias y solo serán atendidos 7.4 millones de mexicanos.

José Agustín Ortiz menciona que desde que se lanzó la “cruzada” resultaba evidente que “no era una política social destinada a aumentar la cohesión, el empleo, el desarrollo”. Este programa fue creado para poder transferir recursos económicos a comunidades donde el PRI necesita generar una base clientelar debido a que la oposición tiene mayor fuerza ahí y está buscando vulnerarlos.²²

Al revisar la estrategia contra el hambre propuesta por el gobierno federal llaman la atención varias cosas:

- Los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre tienen un enorme parecido a la estrategia que fue lanzada por la Organización de las Naciones Unidas en Río de Janeiro. La diferencia principal se centra en la incorporación de la participación comunitaria.
- La selección de los municipios ha sido un punto ampliamente discutido. Resalta el que muchas de las localidades identificadas por el Coneval por tener altos índices de pobreza extrema no hayan sido incluidas. Alejandro Encinas²³ realizó un análisis de los municipios que serán atendidos y ha señalado que al menos la mitad no sería clasificable en carencia alimentaria.
- En el decreto de la Cruzada Nacional contra el Hambre hay muchas buenas intenciones, pero no queda claro cuáles van a ser los mecanis-

22. José Agustín Ortiz Pinchetti. “La cruzada de la simulación”, en *La Jornada*, 21 de abril de 2013 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/04/21/opinion/010o1pol>].

23. Citado en Ortiz. *Op. cit.*

mos y las estrategias que se van a implementar para conseguir la inclusión y el bienestar de las personas en pobreza extrema.

- La Cruzada Nacional contra el Hambre no hace referencia a las desigualdades ni señala por qué, pese a los distintos programas y recursos destinados a disminuir la pobreza, no se han logrado los resultados esperados.²⁴
- Se propone la creación de comités comunitarios como una estrategia para vincular las acciones del gobierno con la comunidad. La idea es interesante; sin embargo, habría que cuestionarse acerca de la sobrecarga que esto representa para las personas que lo realicen.

Para que una estrategia logre tener un impacto en la reducción del hambre y de la pobreza resulta necesario:

- Que los programas sociales no sean utilizados con fines electorales y como estrategia para generar una base clientelar.
- Hacer que los empresarios de este país creen empleos estables, con prestaciones y con sueldos que les permitan a las personas poder tener una alimentación adecuada.²⁵
- Para que un proyecto gubernamental logre impactar realmente en la disminución de la pobreza, el hambre y la desnutrición resulta necesario emprender un viraje de la política económica y social del país, donde el centro sea la generación de derechos y, por ende, de bienestar; de lo contrario, seguiremos simulando con programas asistencialistas.
- Antes de seguir creando nuevos programas sociales resulta indispensable revisar y realinear los objetivos y el presupuesto de los ya existentes.²⁶

24. Adolfo Sánchez. “La cruzada y los cruzados”, en *La Jornada*, 24 de enero de 2013 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/24/opinion/023a2pol>].

25. Miguel Ángel Velázquez. “Ciudad Perdida”, en *La Jornada*, 30 de mayo de 2013 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/05/30/capital/036o1cap>].

26. Gustavo Gordillo. “El reto del hambre cero”, en *La Jornada*, 2 de febrero de 2013.

- Resulta indispensable un cambio de paradigma al nivel social, económico y ambiental, ya que de no hacerlo seguiremos reproduciendo las condiciones que producen, en este país, las enormes brechas de desigualdad y pobreza.²⁷
- Las estrategias del gobierno federal resultan contradictorias, pues se crean programas que tienen como objetivo disminuir el hambre y la pobreza, pero al mismo tiempo se promueven reformas laborales que debilitarán las condiciones de los trabajadores.²⁸
- Otra incongruencia es que, en vez de pactar con productores nacionales de alimentos, campesinos y ganaderos (como se señala) para impulsar a los mercados internos, lo que en la realidad se hace es buscar a las empresas transnacionales productora de refrescos y alimentos chatarra. ¿Cruzada contra el hambre?²⁹

Algunas de las diferencias principales entre la Cruzada Nacional contra el Hambre y el programa Fome Zero de Brasil son:

- En Brasil hubo crecimiento económico sostenido. Se generaron mayores empleos de calidad y un sistema de crédito para las actividades de pequeños productores, así como para la población menos favorecida. Los salarios se incrementaron de manera paulatina, pero importante. Se buscó reducir el hambre pero también la desigualdad.
- El programa articulaba la demanda alimentaria, generada por la transferencia de recursos a los más pobres, con la oferta por medio de un impulso a los pequeños productores, a través del apoyo a la agricultura familiar y a la adquisición de alimentos.

27. Sánchez. *Op. cit.*

28. Gabriela Rodríguez. "El hambre y las mujeres", en *La Jornada*, 25 de enero de 2013 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/25/opinion/022a1pol>].

29. Enrique Galván. "Dinero", en *La Jornada*, 20 de abril de 2013.

- Los comités de ciudadanos y de gestión fueron electos directamente por la población para supervisar los recursos públicos destinados.

Podemos notar que en el programa Fome Zero de Brasil la pobreza fue atendida de manera multidimensional, es decir, se hicieron modificaciones estructurales al nivel económico, social y político, mientras que en México la Cruzada Nacional contra el Hambre no busca un cambio de paradigma ni dotar de derechos a los sujetos sino que se orienta a ser uno más de los múltiples programas asistencialistas existentes que imposibilitan la transformación del escenario social.

4. Conclusiones

Si uno de cada siete miembros de la especie sufre hambre, ello se debe fundamentalmente a la estructura inmoral, irracional y absurda que prevalece en el mundo actual. El hambre se erradica de inmediato cuando se atienden sus causas estructurales, mediante actos elementales de justicia global.³⁰

En pleno siglo XXI se han logrado avances importantes en cuanto al bienestar social de los mexicanos; sin embargo, millones de personas aún padecen hambre, lo cual resulta inaceptable. Por eso, tiene que ser una prioridad para la política social de este país lograr que las familias mexicanas tengan un piso básico de bienestar.

La Cruzada Nacional contra el Hambre está llena de buenas intenciones y de pocas claridades, por lo cual resulta necesario dar seguimiento a las acciones emprendidas para observar los aciertos y las dificultades que

30. Víctor Toledo. “Hambre y modelo político-económico”, en *La Jornada*, 22 de enero de 2013.

se vayan presentando. Será fundamental corroborar si el discurso y la práctica llegan a encontrarse.

Resulta central, como lo señala Damián,³¹ visibilizar y poder evaluar el sufrimiento que genera en las personas la sensación prolongada de hambre, así como los efectos emocionales que produce el vivir en esta condición. La gente que padece hambre no puede tener un buen desarrollo social y laboral.

31. Damián. *Op. cit.*