



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE RELACIONES INTERNACIONALES

**LOS PROGRAMAS SOCIALES HAMBRE CERO EN BRASIL-2003 Y LA
CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE EN MÉXICO-2012**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A

ANNELE ELMIRA ACEVES BERNAL

DIRECTORA DE TESIS:

DRA. MARYCELY H. CÓRDOVA SOLÍS



Ciudad Universitaria, 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Introducción	1
Capítulo 1. Desarrollo, desigualdad, pobreza y hambre	8
1.1 Desarrollo	8
1.1.1 Desarrollo Humano	13
1.1.1.1 Índice de desarrollo humano	18
1.2 Desigualdad	20
1.3 Pobreza	24
1.4 Hambre	30
Capítulo 2. Brasil	35
2.1 Hambre Cero	35
2.2 Antecedentes	37
2.3 Contexto social, económico, político	41
2.3.1 Contexto social	41
2.3.1.1 El desarrollo humano dentro del contexto social	43
2.3.2 Contexto económico	46
2.3.3. Contexto político	49
2.4 Instituciones que conforman Hambre Cero	51
2.5 Diseño Hambre Cero	53
2.6 Financiamiento del programa Hambre Cero	64
Capítulo 3. México	67
3.1 Cruzada Nacional contra el Hambre	67
2.2 Antecedentes	72
2.3 Contexto social, económico, político	75
2.3.1 Contexto social	76
2.3.1.1 El desarrollo humano dentro del contexto social	78
2.3.2 Contexto económico	80
2.3.3. Contexto político	83
2.4 Instituciones que conforman la Cruzada Nacional contra el Hambre	84
2.5 Diseño Cruzada Nacional contra el Hambre	86
2.6 Financiamiento del programa Cruzada Nacional contra el Hambre	92
Capítulo 4. Evaluación individual y perspectivas comparativas	96
4.1 Balance de los impactos del programa Hambre Cero en Brasil	97
4.1.1 Indicadores sociales	97
4.1.2 Indicadores económicos	104
4.1.3 Índice de Desarrollo Humano	108

4.2 Balance de los impactos de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México	110
4.2.1 Indicadores sociales	111
4.2.2 Indicadores económicos	117
4.2.3 Índice de Desarrollo Humano	121
4.3 Análisis FODA	122
4.4 Programas en América Latina que luchan contra el hambre	129
4.4.1 "Pacto Hambre Cero"- Guatemala	130
4.4.2 "Estrategia de seguridad alimentaria"-Perú	130
4.4.3 "Programa Productivo Alimentario o Programa Hambre Cero"-	
Nicaragua	131
4.4.4 "Elige vivir sano"-Chile	131
Conclusiones	133
Anexos	142
Fuentes de consulta	152

Agradecimientos

A mis padres por darme la vida y apoyarme en todo momento, este logro es nuestro y sin ustedes no lo habría conseguido; madre gracias por brindarme tanto amor y cariño, tu me das la seguridad que necesito para no tenerle miedo a ningún reto que se venga en la vida; padre gracias por ser mi fuente de motivación para ser mejor cada día y no rendirme ante nada.

A mis hermanos, Francisco y Alex, gracias por estar siempre presente en mi vida tanto en momentos buenos como malos, me gratifica saber que su apoyo siempre será incondicional.

A mi pequeña Emilia, por ser un rayo de luz que vino a iluminarme la vida y me revivió las ganas de luchar por un mundo mejor.

A mi familia entera, por ser un sustento fundamental en mi vida.

Al amor de mi vida, Honey, gracias por siempre estar pie del cañón a mi lado, has sido el impulso durante toda mi carrera y el pilar para la culminación de la misma, tu amor se ha convertido en el motor de mi vida, somos el mejor equipo y vamos por más.

A mis amigos incondicionales, Ale, Ana, Almis, Adrianowsky, Dul, Moni y a la familia mañena (Adriana, Adrián, Jessica, Maribel, Mariana y Cecilia) gracias por su linda amistad y convertirse en mi segunda familia. Su cariño y comprensión que ustedes me ofrecen lo tengo grabado en el corazón, no podría tener mejores amigos que ustedes.

A mi directora de tesis, Marycely gracias por su apoyo absoluto desde el principio hasta el fin de este logro y por creer en mi.

A mis profesores y a mis sinodales, gracias por compartir tantos conocimientos, a lo largo de la carrera, esenciales para mi superación profesional.

A mi universidad, la UNAM, por ser mi proveedora de alimento intelectual y por ser una verdadera fuente de saber y conocimientos.

A todas aquellas personas que de una u otra forma contribuyeron a este triunfo.

Introducción

Las personas más afectadas para tener un nivel de vida digno son las pobres, este fenómeno de la pobreza aqueja a todas las regiones del mundo. Según el Informe de Desarrollo Humano del 2014 publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), uno de cada cinco habitantes del mundo vive en situación de pobreza. Es decir, 1,500 millones de personas no tienen acceso a saneamiento, agua potable, electricidad, educación o al sistema de salud.¹

En América Latina 168 millones de personas se encontraban bajo la línea de pobreza en el 2011, es decir 29.4% del total de habitantes.² En Brasil, 46.9 millones de personas se encontraban en la misma circunstancia en el 2010, lo que significó 27.75% de la población en ese año.³ En México, la población en condiciones de pobreza consta de 55.3 millones de personas, lo que representa al 46.2% del total de la población en el 2015.⁴

Al ser la pobreza un fenómeno tan grave, es fundamental idear una solución al problema y llevar a cabo acciones que la combatan, adecuadas a cada país, con actividades internacionales que apoyen a las políticas nacionales en un proceso paralelo.

La pobreza trasciende las fronteras nacionales es por ello que dentro de las Ciencias Sociales, en específico en la disciplina de Relaciones Internacionales, que la pobreza juega un papel protagónico y su combate se ha traducido en un sinnúmero de acuerdos, tratados, conferencias y cumbres. Un claro ejemplo es la Cumbre del Milenio que se celebró en el 2000 donde se reunieron los 189 Estados Miembro, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Aquí se establecieron

¹ European Anti Poverty Network, ¿Qué es pobreza?, [en línea], Disponible en: <http://www.eapn.es/dp.php?id=1>, [Consulta: 06-septiembre-2015].

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama Social de América Latina 2012*, ONU, Santiago, 2012, p.14

³ Banco Mundial, Pobreza, [en línea], Disponible en: <http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/BRA>, [Consulta: 06-septiembre-2015].

⁴ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social, Pobreza en México, Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx, [Consulta: 06-septiembre-2015].

objetivos concretos para elevar la calidad de vida de sus habitantes, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y se propuso como principal meta reducir un 50% de las personas viviendo en pobreza extrema entre 1990 al 2015.

La pobreza como tal tiene relación directa con diversos factores que retratan la calidad de vida de una sociedad en general, como lo son la salud y la educación. Es sólo cuando se agrupan el ingreso, la salud y la educación como ejes de la calidad de vida de un país que se entiende el concepto macro que es el desarrollo humano.

Esta línea de pensamiento dice que, elevando el desarrollo humano de las personas, es decir, ampliando las oportunidades de los individuos para alcanzar un nivel de bienestar de vida, se disminuye la pobreza. Éste es, por tanto, un punto clave en la erradicación de la misma. Entonces se establece que existe una relación entre pobreza y desarrollo humano.

Dado que el fenómeno de la pobreza tiene una dimensión global, en el sentido que incluye prácticamente todos los aspectos de la realidad de un país, el gobierno de cada país tiene la responsabilidad de diseñar y ejecutar políticas sincronizadas entre todos los entes gubernamentales y sociales, con el objetivo común de erradicar la pobreza, debido a que el gobierno es uno de los sujetos, a parte de especialistas y estudiosos del tema, que tiene un panorama general de la situación y quien está facultado para tomar decisiones generales sobre la materia.

Prácticamente todos los países, tanto los desarrollados como los que están en vías de desarrollo, tienen programas de ataque a la pobreza aunque éstos tomen múltiples nombres y dimensiones. Sin embargo, entre aquellos países cuya población se encuentra constantemente bajo la línea de pobreza, los programas de ataque a la misma y de desarrollo social son los que toman la cabeza en la agenda de cada administración. Tal es el caso tanto de Brasil, con el programa Hambre Cero en 2003, como de México, con el programa de la Cruzada Nacional contra el

Hambre (CNCH) en 2012, para ambos casos son la bandera de los programas sociales de sus respectivos gobiernos.

Tanto México como Brasil representan una fortaleza y las cabezas en varios parámetros al interior de la región latinoamericana, en recientes años han sido considerados como países emergentes. Esta distinción emblemática otorgada por el resto de los países del escenario internacional les confiere cierto protagonismo contra otros países de la región, por lo que los programas, acciones y políticas gubernamentales que se apliquen en estos países en específico han demostrado tener un eco en el plano internacional tanto para elogiar los puntos en los que han demostrado ser fuertes como para recibir duras críticas sobre las áreas de oportunidad que han demostrado tener tanto en el diseño como la implementación.

A pesar de que la pobreza tiene un rol importante en este estudio, nuestro interés es examinar los programas Hambre Cero y la CNCH que tienen como objetivo precisamente erradicar la pobreza y no en sí analizar la pobreza como un compendio, sino como un elemento fundamental que nos permitirá entender los programas antes mencionados.

El problema de la pobreza va más allá de completar el ingreso mínimo que una familia necesita para subsistir de forma automática. Cualquier recurso del gobierno tendría que enfocarse en desarrollar estructuras de sustento para el grupo afectado por la pobreza. Esto es, más allá de procurar el ingreso mínimo para una población (que además desincentivaría la creación de formas de auto-sustento y posicionaría al gobierno como una estructura paternalista), el recurso gubernamental debe enfocarse en crear las oportunidades para que la población, en condiciones de hambre, encuentre su propio desarrollo. Es decir, es la capacitación en formas de producción más efectivas, la transferencia de tecnología a los métodos primarios de producción, la profesionalización en la administración del campo, entre otros.

Para esta investigación se utilizará como marco teórico el enfoque de desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el cual introduce una nueva forma de medir el desarrollo mediante la combinación de indicadores de esperanza de vida, logros educacionales e ingresos económicos en un Índice de Desarrollo Humano (IDH). Dicho enfoque servirá como herramienta de medición comparativa en el avance de los primeros dos años de la erradicación de la pobreza tanto en México como en Brasil.

Se estudiarán los primeros dos años del programa Hambre Cero en Brasil y de la CNCH, puesto que la CNCH aún no ha terminado y la información disponible se encuentra hasta el 2014; se busca que este estudio analice el mismo periodo de los dos programas, debido a que el objetivo de dichos programas es erradicar el mismo problema y la finalidad es mostrar las semejanzas y/o diferencias en sus resultados en ciertos indicadores.

Los métodos de investigación empleados para llevar a cabo dicho estudio se sustentaron en un análisis empírico de información proveniente de diversas fuentes oficiales de Brasil y de México, de especialistas en el ramo, de instituciones tanto internacionales como nacionales que trabajan la temática de la pobreza, el hambre y el desarrollo humano. Fue esencial la sustentación a partir de cifras que mostrarán los fracasos y éxitos de las políticas implementadas en Brasil y México, así como también la explicación a través de tablas gráficas o mapas que permitirán comprender y analizar la situación en la que se encuentran ambos países.

Considerando, por tanto, los planteamientos anteriores es que se construye el núcleo central de esta investigación, que busca comprobar si el programa Hambre Cero en Brasil, diseñado por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva en 2003, mejoró directamente los indicadores internacionales del país debido a que tuvo un enfoque global y una participación social mucho más activa desde su diseño. Por otro lado, en el caso del programa Cruzada Nacional contra el Hambre en México, impulsado por el presidente Enrique Peña Nieto en el 2012, la mejoría de los indicadores no fue

en la misma intensidad debido a que el programa parte de una visión focalizada y es impulsado desde el gobierno.

El programa Hambre Cero fue el resultado de un año de trabajo de especialistas, de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), institutos de investigación, organizaciones populares y movimientos sociales en el país, relacionados con la cuestión de seguridad alimentaria reunidos por el instituto de la Ciudadanía, en el 2001.

El proyecto fue utilizado por el presidente Lula da Silva para impulsar su campaña por la presidencia en las elecciones del 2002 y, cuando triunfó, se convirtió en la base técnica para la elaboración del programa social más importante y ambicioso de su gobierno. En el 2002 Brasil tenía 9.3 millones de familias (aproximadamente 44 millones de personas) en pobreza extrema,⁵ es decir, que ganaban menos de un dólar al día, este sector fue el objetivo fundamental a atacar del programa.

Mientras que, en México, la CNCH se presentó después de haber ganado las elecciones el Presidente Enrique Peña Nieto, cuyo objetivo son 7.01 millones de mexicanos que viven en pobreza extrema y carecen de alimentos, es decir, la meta es más focalizada ya que 11.5 millones de personas se encontraban en pobreza extrema y 27.4 millones carecían de acceso a la alimentación en el 2012.⁶

Las dos grandes diferencias que impactaron directamente en los resultados del programa brasileño y el mexicano fueron, por una parte, la participación de la sociedad civil, muy intensiva para el caso de Brasil y, por la otra, la comprensión integral del programa involucrando a actores y organismos diferentes a los gubernamentales. Mientras tanto, en el caso de México, los esfuerzos y las acciones parten del gobierno con poca iniciativa social, además de que, a diferencia de Brasil, no se trata de un programa global sino de acciones muy segmentadas y focalizadas.

⁵ José Granizo da Silva Et al (coordinadores). *Fome zero (programa Hambre Cero) la experiencia brasileña*, Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil, Brasilia, 2012, p.17.

⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social, *Informe de pobreza en México 2012*, CONEVAL, México, 2013, p.22.

Con esta investigación se busca identificar y analizar las variables que determinaron los resultados de cada programa, tanto los positivos como los negativos, comprendiendo los contextos y situaciones que envolvieron a cada factor. Estos elementos se evalúan desde una perspectiva económica, social y política tanto antes de la implementación como durante la misma, entendiendo la relevancia de cada dimensión en el resultado final de cada programa. Debido a que son dos programas sociales que tienen la misma finalidad (erradicar el hambre-pobreza) pero tienen diferencias en el diseño, implementación y resultados, es por esta razón que se utilizará el método comparativo para analizar por qué los casos son diferentes, y en algunos segmentos existen similitudes, con el fin de revelar la estructura subyacente que genera o permite tal variación.⁷

La finalidad de esta investigación es analizar los programas Hambre Cero y la CNCH, evaluando la relevancia de la pobreza como un factor de decisión para el diseño y ejecución de estos programas. Asimismo, el interés es analizar las diferencias y similitudes de dichos programas estudiado a través del IDH y otros indicadores internacionales.

En el primer capítulo se plantearán aproximaciones conceptuales pertinentes para las evaluaciones para la investigación. Entre éstos se definirán las implicaciones y alcances de conceptos tales como el desarrollo, la desigualdad, la pobreza y el hambre. De esta manera se podrá lograr la perspectiva de evaluación de la situación específica de los programas mencionados para Brasil y México bajo los estándares de estos conceptos.

En el segundo y tercer capítulo se describen comparativamente los casos de Hambre Cero en Brasil y la CNCH en México, con un enfoque individual. Para cada país y programa se puntualizan antecedentes, contextos y situaciones que engloban,

⁷S/N, Arteología, la ciencia de productos y profesiones, Helsinki, 2007 [en línea], Disponible en: <http://www2.uiah.fi/projects/metodi/272.htm>, [Consulta: 11 de noviembre de 2014].

desde la perspectiva de sus impulsores, las razones y circunstancias que llevaron a la fundación e implementación del programa.

Por último, en el cuarto capítulo, se evalúan los impactos de las acciones llevadas a cabo por cada programa en índices de evaluación específicos tales como la pobreza, prevalencia de la desnutrición, inseguridad alimentaria, IDH, entre otros. Dichos indicadores son contruidos por organismos independientes de los gobiernos nacionales como la FAO y el Banco Mundial. Esto permitirá lograr una evaluación crítica sobre los resultados tangibles de los programas, ya que se establecen en un campo neutro de evaluación que no se lograría tomando indicadores nacionales.

Se exponen en este capítulo los aspectos de fortaleza y debilidad de cada programa permitiendo hacer un panorama completo sobre la efectividad de cada programa, en sus primeros dos años. Finalmente, se presentan casos latinoamericanos que toman como referencia las acciones hechas por los gobiernos de Brasil y México, demostrando así que son países que van a la vanguardia.

Capítulo 1. Desarrollo, desigualdad, pobreza y hambre

A pesar de los enormes esfuerzos que prácticamente todos los países de América Latina han realizado para erradicar la pobreza, el problema aún persiste como uno de los grandes desafíos que enfrentamos.

La pobreza, y en particular, la pobreza extrema, están íntimamente relacionadas con el problema del hambre y la desigualdad. La población con menos recursos se ve limitada para comprar alimentos, tener acceso a los servicios de salud, educación, luz, agua, entre otros bienes y servicios.

Es por lo anterior que se considera oportuno y necesario tener un acercamiento teórico conceptual a los temas de desarrollo, desigualdad, pobreza y/o hambre, los cuales son términos que todos conocemos o al menos creemos conocer pero, cuando se trata de definirlos o conceptualizarlos con precisión, nos encontramos en la mayoría de los casos, que no tenemos claro lo que son en realidad. Es por esta razón que en este capítulo se plantearán aproximaciones conceptuales que nos permita una interiorización más cercana al problema y a su vez se pueda entender de mejor manera la realidad en la que se sitúa Brasil y México y cómo se emplean estos conceptos como el marco que respalda las políticas sociales de sus respectivos países.

1.1. Desarrollo

Para comprender la dimensión del desarrollo humano en los programas gubernamentales de mejora social actuales es necesario evaluar las consideraciones y cambios por los que ha pasado el concepto de desarrollo a través del tiempo. El desarrollo fue tratado por primera vez en un documento público en la primera Declaración Inter- Aliada de 1941¹ y en la Carta del Atlántico del mismo año,

¹ Los representantes de 14 países aliados se reunieron en el Palacio de St. James (Londres) y firmaron esta declaración con la que se proponían "trabajar, juntos y con los demás pueblos libres, en la guerra y en la paz".

luego volvió a reafirmarse en la Conferencia de San Francisco en 1945, que dio origen a la Organización de Naciones Unidas (ONU).²

A partir de 1945, el concepto de desarrollo aparece sobre todo en las organizaciones internacionales:

“La expresión desarrollo ocasionalmente aparece en libros técnicos o documentos de la Organización de las Naciones Unidas. Recién adquiere una suerte de legitimidad universal en 1949, cuando el mandatario norteamericano Harry Truman en el discurso de inauguración de su mandato alude a vastas regiones del planeta como mundo subdesarrollado y plantea luchar contra esta situación en el marco del combate al comunismo [...] a partir de aquel momento desarrollo y subdesarrollo comenzaron a ser utilizados regularmente por los organismos internacionales como términos explicativos del acrecentamiento de las distancias y diferencias socioeconómicas entre los países ricos del norte y los países pobres del sur. Así, Arthur Lewis y Theodore Schultz, en 1951, presentaron a la ONU un informe titulado *Measures for Economic Development*”.³

Este concepto es, como muchos otros que nacieron a raíz de la Segunda Guerra Mundial, el que genera importancia y relevancia durante el periodo comprendido entre el final de esta guerra hasta el final de la década de los 70. En este periodo son mucho más los cambios que surgen en el ámbito político y económico más allá que aquellos que consideran diferentes factores para la mejora de la condición humana decorosa como el desarrollo humano. En este punto de la historia aún no se gestaba el concepto como lo conocemos hoy, pero ya incrementaba su fuerza como un concepto global e incluyente de diferentes variables más allá de la económica.

Organización de las Naciones Unidas, historia de las Naciones Unidas, [en línea], Disponible en: <http://www.un.org/es/aboutun/history/1941-1950.shtml>, [Consulta: 09-septiembre-2015].

²Oswaldo Sunkel y Pedro Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI, México, 1991, p.17.

³Marcel Valcárcel, *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*, documento de investigación”, CISEPA, PUCP, Lima, 2006, p. 4.

Antes de que surgiera el concepto de desarrollo humano, durante la década de los años 60 y 70, el desarrollo era entendido desde la perspectiva única del crecimiento económico. En la mayoría de los modelos de entonces, el objetivo fundamental del desarrollo era el crecimiento económico, por lo que se le concede una importancia casi exclusiva a la acumulación de capital.⁴

Esta concepción es soportada por los eventos políticos surgidos durante esa época, tales como la revolución de terciopelo en Checoslovaquia en 1989, la Guerra Fría y las movilizaciones en Latinoamérica, como en el golpe de Estado en Argentina en 1976 en contra de la dictadura, el golpe de Estado en Chile en 1973 debido a la crisis política, social y económica, entre otros, en donde básicamente se estaba soportando el desarrollo exclusivamente en una generación de bienestar económico a nivel nacional sin detenerse en las particularidades del resto de dimensiones humanas. Fueron pocos los modelos de la época que consideraban alguna variable adicional a la económica para sus estudios.

Uno de estos modelos, que eran la excepción en su época, es el creado por Kuznets quien adiciona a la ya constante variable del crecimiento económico, la de la desigualdad. En su modelo, por tanto, están presentes dos variables que influyen en el desarrollo: crecimiento económico y reducción de la desigualdad.⁵

Según el modelo que Kuznets desarrolló en 1965, la relación entre crecimiento económico y desigualdad sigue la forma de una U invertida: “a bajos niveles de ingreso corresponden niveles reducidos de desigualdad; en los intermedios aumenta y cuando el ingreso per cápita alcanza valores elevados vuelve a disminuir”.⁶

⁴ *Ibidem.*

⁵ Fernando Cortés y Orlandina Oliveira, *Desigualdad social*, El colegio de México, México, 2010, p.87.

⁶ *Ibidem.*

Apoyando la *teoría del goteo* o el *efecto derrame*, en la que se menciona que la desigualdad en la distribución del ingreso se reducirá en la medida en que los países tomen el camino del crecimiento económico sostenido y el crecimiento automáticamente fluiría desde la cima de la pirámide social hacia abajo, a favor de una mejor distribución del ingreso. Sin embargo, advertía Kuznets que este modelo era válido solamente para los países que estudió: Alemania, Estados Unidos e Inglaterra.

El desarrollo era medido en aquel entonces por el Producto Interno Bruto (PIB), pero el propósito final del desarrollo se encuentra en cada uno de los individuos y en las posibilidades que ellos tienen para elegir una vida en la que puedan realizar a plenitud su potencial como seres humanos y, debido a los datos recopilados a través de los años, se muestra que no siempre hay un vínculo directo entre el crecimiento económico y el progreso humano por lo que el concepto evolucionó.⁷

La evolución del concepto de desarrollo se da como consecuencia de la insatisfacción hacia las estrategias de crecimiento económico que se establecieron tras la Segunda Guerra Mundial. Estas estrategias no sólo no lograron índices de crecimiento más altos, sino que no se tradujeron en oportunidades para las personas.⁸ En algunos países, incluso, aumentaron las desigualdades y las privaciones, lo que llevó a un aumento también de los problemas sociales; un aumento de los niveles de criminalidad, la debilitación de la estructura social y la contaminación ambiental.

En este momento de la historia se reconoce el hecho de considerar sólo el desarrollo económico como el generador de bienestar para un país, no obstante, es un enfoque con consecuencias directas en detrimento de las condiciones de convivencia en una sociedad, debido a que el económico es sólo uno de múltiples factores que

⁷ Ileanys Mena, *Estrategia del desarrollo para la localidad de Real Campiña*, Tesis de Maestría en Desarrollo Local, La Habana, Universidad de Cienfuegos: “Carlos Rafael Rodríguez”, 2005, p.18.

⁸ Fundación Melior, “Desarrollo Humano: ¿Qué es?”, [en línea], Disponible en: <http://www.melior.is/taxonomy/term/198>, [Consulta: 28 –Julio-2014].

influyen y afectan el bienestar de una sociedad como la salud, la educación, entre otros. Para entonces, el ampliar los esfuerzos de desarrollo no sólo se vuelve recomendable sino que es necesario para poder reducir y mitigar los problemas sociales que se generaron a raíz de dicho enfoque.

Aunque necesita del crecimiento económico, el bienestar humano no depende sólo de ello, por lo que el desarrollo debe concebirse como un proceso en el que se encuentran inmersos diversos parámetros que incluyen elementos de orden económico, social, cultural y político que se constituyen dentro del desarrollo humano.

Sin embargo, no hay que dejar de mencionar que existen otros tipos de desarrollo que se enfocan en un aspecto en específico de la vida humana como el desarrollo cultural, el cual gracias al decenio mundial para el desarrollo cultura de 1988-1997, la UNESCO comenzó una amplia campaña para fomentar lo “cultural”, como una herramienta para el progreso social de los pueblos, en otras palabras, la cultura comienza a ser percibida como un vehículo para construir la cohesión social, la sustentabilidad, motor de creatividad, innovación y como agente de desarrollo económico y social.⁹

También el desarrollo se puede buscar a través de la tecnología; el progreso tecnológico ayuda de forma importantísima al desarrollo y el bienestar de la población ya que proporciona fuertes aumentos de la productividad, al introducir nuevas tecnología que ahorran tiempo, costes de producción, de distribución y de comercialización.¹⁰

⁹ Marcela A. País Andrade, et. al, *Cultura y desarrollo en América Latina, actores, estrategias, formación y prácticas*, De la Vega Editores, México, 2013, p.11.

¹⁰ Guillermo de la Dehesa, *Globalización, desigualdad y pobreza*, Alianza Editorial, Madrid, 2003, p.35.

1.1.1. Desarrollo Humano

Como ya se explicó anteriormente, el desarrollo de un país no puede ser entendido solamente desde la perspectiva del crecimiento económico ya que el fin último del desarrollo se encuentra en cada uno de sus habitantes y en las posibilidades que ellos tienen para elegir una vida en la que pueden realizar a plenitud su potencial como seres humanos.

Ante la falta de un concepto que tomara como centro del análisis a las personas y no a la economía de un país, los teóricos del desarrollo humano, con Amartya Sen a la cabeza, conceptualizaron el desarrollo como aquel proceso que es capaz de ampliar las oportunidades y libertades.¹¹

Este concepto ya global, está cambiando el discurso de desarrollo con un enfoque en el ser humano como consecuencia de las mejoras en diferentes ámbitos más allá de lo económico.

Por lo tanto, tomando como pilar la concepción del Amartya Sen,¹² el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define al desarrollo humano como aquel que

“Consiste en la libertad que gozan los individuos para elegir entre distintas opciones y formas de vida. Los factores fundamentales que les permiten a las personas ser libres en ese sentido, son la posibilidades de alcanzar una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, y tener la oportunidad de obtener los

¹¹ Francisco Rodríguez Hernández, et. al., *Pobreza, desigualdad y desarrollo: conceptos y aplicaciones*, UNAM, México, 2012, p.92.

¹² Amartya Sen, es un filósofo y economista de India, galardonado con el Premio Nobel de Economía en 1998. El aporte central de Sen a la Teoría del Desarrollo tiene que ver con cómo mira Sen el bienestar, es decir, con las cuestionamientos acerca de qué es el bienestar y quién es el sujeto del bienestar. Respondiendo a estas preguntas, Sen redescubre que el sujeto del bienestar es el ser humano y que el bienestar es el cómo este ser humano se encuentra.

recursos necesarios para disfrutar un nivel de vida decoroso”.¹³

El desarrollo humano significa tanto el proceso de ampliar las oportunidades de los individuos como el nivel de bienestar que han alcanzado, poniendo en el centro de la mesa a las mismas personas, ya que el desarrollo se analiza y entiende en términos de las personas. Esto quiere decir que, elevando el desarrollo humano de cada uno de los individuos, se disminuye la pobreza, por lo cual es un punto clave en la erradicación de la misma.

En las dos últimas décadas, el desarrollo humano ha progresado notablemente en muchos aspectos. La mayoría de las personas de los países desarrollados disfruta hoy de una vida más prolongada y más saludable y puede acceder a más años de educación, así como a una amplia variedad de bienes y servicios. Incluso en países con una situación económica desfavorable, en general la salud y la educación han mejorado bastante.

Los avances se observan no sólo en salud, educación e ingresos, sino también en la capacidad de la gente para elegir a sus gobernantes, influir en las decisiones públicas y compartir conocimientos. Las nuevas vulnerabilidades requieren la implementación de políticas públicas innovadoras para luchar contra los riesgos y las desigualdades y conseguir que las fuerzas dinámicas del mercado beneficien a todos.¹⁴

El desarrollo humano no se trata de un conjunto de normas fijas y estáticas, sino de un concepto en constante evolución, cuyas herramientas metódicas se adaptan a los cambios que ocurren en el mundo. Este contiene todos los aspectos del desarrollo, incluyendo el crecimiento económico, la satisfacción de las necesidades básicas, seguridades sociales, libertades políticas, entre otras.

¹³ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, “Desarrollo Humano”, [en línea], Disponible en: http://www.undp.org.mx/spip.php?page=area&id_rubrique=5/, [Consulta: 30-julio-2014].

¹⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, “Sobre el Desarrollo Humano”, [en línea], Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/content/sobre-el-desarrollo-humano>, [Consulta: 30-julio-2014].

En este punto se reconoce que el concepto de desarrollo humano por definición cambie según el estado de vida digno que rija en cada momento de la historia evaluada. Hasta antes de esta definición completa, el modelo de desarrollo se mantenía fijo en los indicadores económicos.

El paradigma del desarrollo humano se preocupa tanto por desarrollar capacidades humanas (a través de invertir en las personas) como por usar completamente aquellas capacidades humanas (a través de un marco que permita el crecimiento y el empleo).¹⁵ Es en esta parte de la definición que el desarrollo no se concibe como una meta específica que se haya logrado al conseguir el aseguramiento de los tres pilares (educación, salud e ingresos), sino que depende de cada uno de los individuos y su potencial específico a sus condiciones de vida el punto máximo de desarrollo que logrará.

Por último, este enfoque insiste en mantener el debate y siempre dejar la puerta abierta a la discusión. Son las personas quienes, individualmente o en grupo, dan forma a estos procesos. El concepto de desarrollo humano es aplicable a todos los países, ricos y pobres, y a todos los seres humanos. Es lo suficientemente flexible, sólido y activo como para servir de modelo en siguientes generaciones.¹⁶

Se puede deducir de lo anteriormente mencionado que el paradigma del desarrollo humano tiene una visión tanto multidimensional como multidireccional debido a que no se restringe a un solo aspecto de la vida de las personas; contempla los factores políticos, culturales, sociales y también económicos, sin que ningún factor sea superior a los demás. De esta manera se crean relaciones entre dos o más factores que afectarán en cierto grado el desarrollo humano, creando una combinación amplísima de posibilidades de desarrollo. Esto, por tanto, crea una gran posibilidad de adaptación local a cada país de la fórmula que mejor le convenga para poder

¹⁵ Mahbub ul Haq; *Reflections on Human Development*, Oxford University Press, New York, 1995, p. 15.

¹⁶ *Ibidem*.

lograr sus objetivos específicos de desarrollo en los campos de mejora que le sean más relevantes.

Dentro de todos los factores que afectan el desarrollo es necesario englobarlos en cuatro dimensiones o pilares que lo sostienen como un todo y dentro del que cae cualquier factor que se evalúe. Los cuatro pilares en los que se sostiene el desarrollo humano son: igualdad, sustentabilidad, potenciación (*Empowerment* en inglés) y productividad.¹⁷

La igualdad consiste en otorgar y garantizar la igualdad de oportunidades para todos los sectores y grupos humanos. Es la eliminación de barreras que restringen las oportunidades económicas, políticas y sociales, permitiendo que todos disfruten y se beneficien en condiciones de igualdad.¹⁸

La sustentabilidad consiste en asegurar, tanto para el presente como para el futuro, el libre y completo acceso a las oportunidades ya que todas las generaciones merecen la oportunidad de gozar el mismo bienestar que nosotros gozamos. En este sentido, sustentable significa todas las formas de capital humano, físico, económico y ambiental.¹⁹

La potenciación está concebida a partir de la definición de que el desarrollo humano no es ni paternalista ni se basa en el asistencialismo, más bien está enfocado en el desarrollo por las mismas personas, quienes deben participar en las actividades, eventos y procesos que forman sus vidas. Para ello se requiere de libertades tanto políticas, económicas, la descentralización de poder que la sociedad civil, las

¹⁷ Sandra Kanety Zavaleta Hernández, *Más Allá de la visión tradicional de la seguridad y del desarrollo. Hacia la consecución de la seguridad humana y el desarrollo humano en las relaciones internacionales contemporánea*, Tesis de doctorado en ciencias políticas y sociales con orientación en relaciones internacionales, México, UNAM-FCPYS, 2012, p.191.

¹⁸ Mahbul ul Haq, *Op. cit*, p.17.

¹⁹ *Ibidem*, p. 18.

Organizaciones No Gubernamentales (ONG), participen activamente en el diseño e implementación de decisiones.²⁰

La productividad comprende invertir en las personas y propiciar un ambiente macroeconómico adecuado para que éstas puedan desarrollar su máximo potencial, al contribuir en el desarrollo de su salud, su educación y su aprendizaje y de usar sus capacidades de manera libre y creativa.²¹

Por último, queda la pregunta ¿cómo se puede lograr el desarrollo humano?, es probable que se necesite una mayor reestructuración del poder económico y político y el paradigma del desarrollo humano es bastante innovador en ese aspecto. Se necesitará de políticas públicas, principalmente políticas sociales, las cuales son un componente esencial para el desarrollo, sin embargo, la lucha contra la pobreza y por el desarrollo humano no puede ser una tarea exclusiva de la política social, la pobreza no puede reducirse sólo con buenos programas dirigidos a su combate.

Para lograrlo es necesario recuperar la articulación entre la política económica y política social, éstas conforman los dos ejes sobre los cuales se sustentan las oportunidades de superación de las condiciones de vida de todos los individuos. El fortalecimiento de sus capacidades sociales y la mejoría de la calidad de vida de las personas, por medio de más empleos y de mejor calidad.

Para lograr esta articulación, es indispensable la participación social, componente estratégico de los programas sociales. Se trata de que los individuos, que normalmente se perciben como receptores pasivos de los bienes y servicios sociales, es decir, como beneficiarios, se conviertan en actores activos para la realización de esos derechos.

²⁰ *Ibidem*, p.19.

²¹ Sandra Kanety Zavaleta Hernández, *Op. cit*, pp. 192-193.

1.1.1.1. Índice de desarrollo humano

En la necesidad de realizar comparaciones entre Estados sobre los niveles de desarrollo humano, aun considerando los factores múltiples que involucran en el mismo, el PNUD, desde 1990, elaboró el IDH, el cual es un instrumento multidimensional que nos permite ubicar el nivel de desarrollo humano de los países y regiones y, de esta manera, clasificar y realizar análisis comparativos entre los distintos niveles.

El IDH surge como una iniciativa para clasificar el desarrollo de los países a partir de otras variables que no fueran las usadas tradicionalmente como el PIB o la balanza comercial, por lo que es un índice más integral que toma en consideración otros aspectos además del económico para determinar si un país es o no desarrollado. Sin embargo, nunca deja de lado indicadores de tipo económico ni incluye en la medición otras opciones como la libertad de desplazamiento o las oportunidades para tener una vida creativa y productiva.

En la metodología tradicional, para calcular el IDH, se utilizan tres dimensiones básicas, con sus respectivos indicadores: el primer componente se denomina “vida larga y saludable” y se refiere a la esperanza de vida al nacer, es decir, al número de años que en promedio se espera que viva una persona después de nacer. La importancia de este componente está relacionada al valor de la propia vida y de otros factores elementales del desarrollo, como la buena salud o la buena alimentación.²²

El segundo componente es la educación, que se mide a través de la tasa de alfabetización y la matriculación escolar; para el desarrollo humano el acceso al conocimiento es una herramienta fundamental que determina la entrada a las diferentes oportunidades que brinda el desarrollo, como un buen empleo o mejor

²² *Ibidem*, p.198.

ingreso, o la formación de conocimiento y conciencia en torno a los derechos más esenciales de las personas.

Por último, se encuentra el ingreso necesario para lograr un nivel de vida decente, el cual se mide por medio del PIB en términos de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA); el acceso al ingreso permite acceder a los recursos, bienes y servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades humanas. Se ha encontrado que va del rango de 100 dólares estadounidenses (PPA) y 75,000 dólares estadounidenses (PPA).²³

En el 2010 se crea una nueva metodología, que al igual que la tradicional, se divide en las mismas tres dimensiones. En la dimensión de salud se toma la tasa de supervivencia infantil como base para aproximar la información que proporciona la esperanza de vida al nacer. El segundo componente, el indicador de educación, se observan los años promedio de escolaridad y los años esperados de escolarización con el fin de formar el índice combinado de educación. Para aproximar la dimensión de ingreso, se considera el Ingreso Nacional Bruto (INB) anual en dólares estadounidenses ajustados por paridad de poder de compra, en el cual el mínimo del INB se sitúa en 100 dólares.²⁴

El índice se expresa en valores entre cero y uno, donde uno corresponde al máximo logro posible y cero establece que no existe avance alguno. Los datos recopilados antes del 2010 también se actualizaron con la nueva metodología.

En la siguiente tabla se mostrará el IDH de México y Brasil de 1990 con la metodología tradicional, y de 1990 y la última del 2013 con la nueva metodología; debido a la nueva forma de medición el IDH de los dos países se vio afectado.

²³ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, “Índice de Desarrollo Humano”, [en línea], Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>, [Consulta: 15-agosto-2014].

²⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Índice de Desarrollo Humano: nueva metodología*, PNUD, México, 2014, p.14.

	Metodología tradicional		Nueva metodología	
México	1990	0.876	1990	0.647
			2013	0.756
Brasil	1990	0.784	1990	0.612
			2013	0.744

Fuente: Tabla elaborada por la autora con datos del PNUD: informe sobre Desarrollo Humano, 1990, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Naciones Unidas, Oxford University Press, Nueva York. Y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tendencias del Índice de Desarrollo Humano, 1980-2013, [en línea] Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013>, [consulta: 20-septiembre-2015].

1.2. Desigualdad

La concentración de la riqueza en pocas manos perjudica el crecimiento económico²⁵ debido a que en sociedades con altos niveles de desigualdad en el distribución del ingreso, como México y Brasil, suelen elegirse estrategias económicas que benefician a los sectores sociales con mayor poder, en vez de apoyar a los sectores medio y bajo, por lo que en estos países es muy probable que no se seleccione políticas económicas y sociales tendientes a reducir la ineficiencia en la repartición de los recursos económicos.²⁶

La desigualdad en la distribución del ingreso repercute en el empleo, la educación, la salud, la vivienda, el espacio público, etc. y segmenta la vida social. Si la salud y la educación son mercancías que se negocian, los que más tienen alcanzan más y de mejor calidad, lo mismo ocurre con la seguridad, la vivienda, el acceso al crédito e incluso en la actividad política, debido a que las posibilidades de llegar a ocupar

²⁵ Oxfam nos advierte que casi la mitad de la riqueza del mundo se encuentra en manos del uno por ciento de la población mundial. Oxfam, “Denuncia el secuestro de la democracia en beneficio de las élites económicas”, [en línea], Disponible en: <http://www.oxfamintermon.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/oxfam-denuncia-secuestro-de-democracia-en-beneficio-de-elites-economic>, [Consulta: 4- septiembre-2014].

²⁶ David de Ferranti, et. al., *Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with history?*, Washington Dc., World Bank, 2003, p.16.

cargos de representación están ligadas al financiamiento de costosas campañas mediáticas.²⁷

A pesar de que el ingreso o la renta es solamente una medida de desigualdad, a menudo está estrechamente asociada a otras desigualdades sociales, debido a que la desigualdad de ingresos interactúa con otras desigualdades en las oportunidades.

Los datos que provee el “Informe Riqueza: tenerlo todo y querer más 2015” de Oxfam, indica en el 2014 el 1% más rico poseía el 48% de la riqueza mundial, mientras que el 99% restante se repartía el 52%.²⁸ Asimismo, el informe calcula que las 80 personas más ricas del mundo poseen la misma riqueza que el 50% más pobre de la población mundial.²⁹

Entre la gente rica y la gente pobre, las zonas rurales y las urbanas, aún persisten profundas desigualdades en cuanto a desarrollo humano. Estas disparidades pocas veces se dan de manera aislada, sino que crean estructuras de desventajas que se refuerzan unas a otras y acompañan a la gente durante sus diversos ciclos de vida y se transmiten de generación en generación.

Una forma de medir la desigualdad es por medio del índice de Gini que mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de insumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa.

En América Latina es donde se encuentran los mayores índices de desigualdad en el ingreso. El promedio de distribución de la riqueza (medido a través del índice de

²⁷ Fernando Cortés y Orlandina Olivera, *Op. cit.*, p.12.

²⁸ Deborah Hardoon, *Informe Temático de OXFAM, Riqueza: tenerlo todo y querer más*, Oxfam GB, Londres, 2015, p.1

²⁹ *Ibidem*, p.4

Gini) es de 0.50³⁰ en la región, mientras que en Asia y África Subsahariana es del 0.37³¹ y en Europa es del 0.30.³² Hay que mencionar que, en este índice, el valor 0.0 representa una perfecta distribución equitativa del ingreso mientras que el valor 1.0 representa lo contrario, una perfecta desigualdad de la distribución del ingreso.

En América Latina se encuentran 27 personas más ricas del mundo y juntas mueven más recursos que los casi 130 millones de pobres en el continente.³³ Esto significa que en la región de América Latina sí existe bastante riqueza pero está concentrada en muy pocas manos, lo cual obstaculiza el desarrollo de la misma región.

Los datos sobre América Latina exponen que se trata de una región multidiversa pero con graves desigualdades, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) califica a Paraguay, Costa Rica, Chile, México y Nicaragua en el grupo de países con altos niveles de desigualdad, categoría sólo superada por los de muy alta desigualdad (Honduras, Brasil, República Dominicana, Colombia y Panamá).³⁴ Gran parte de esto parece tener sus raíces en patrones históricos de desigualdad en relación a la posesión de la tierra, la discriminación étnica, unidos a los más recientes efectos de la privatización y la liberalización que comenzaron a principios de la década de los noventa.³⁵

América Latina es una de las regiones con mayor marginación en el mundo. Existen personas con un nivel adquisitivo privilegiado, que incluso sobrepasa el nivel de vida promedio en los países más desarrollados y, por otro lado, personas que cuenta con

³⁰ S/a, "Gini back in the bottle", *The Economist*, [en línea], Disponible en: <http://www.economist.com/news/special-report/21564411-unequal-continent-becoming-less-so-gini-back-bottle>, [Consulta: 19-abril-2014].

³¹ Inequality Watch, "Income Inequality in Asia", [en línea], Disponible en: <http://inequalitywatch.eu/spip.php?article121&lang=en>, [Consulta: 19-abril-2014].

³² European Commission, "Gini coefficient of equivalised disposable income", [en línea], Disponible en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tessi190>, [Consulta: 3-septiembre-2014].

³³ Antonio Morales Berruecos y Edmundo Galindo González, *Dinero: la autodestrucción del ser humano*, Editorial Académica Española, Madrid, 2009, p.268

³⁴ Juan Pablo Jiménez, *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, CEPAL, Santiago, 2015, p.14.

³⁵ Isabel Ortiz y Matthew Cummins, *Desigualdad global: la distribución del ingreso en 140 países*, UNICEF, Nueva York, 2012, p. 29.

una calidad de vida comparable a los países más pobres del continente africano. En esta región 5% de la población recibe 25% del ingreso, mientras el 30% más pobre recibe sólo el 7.6%.³⁶

Se calcula que desde el 2000 la pobreza ha descendido en un 30% en América Latina y que esta caída tuvo impacto en la desigualdad que pasó de 0.54 en 2000 a 0.50 en 2010. Aun así, comparado con los países más igualitarios la diferencia es inmensa: el índice de Gini de los escandinavos es 0.25.³⁷

Esta disminución en la desigualdad se debe en parte a factores exógenos, como la mejora en precios de las exportaciones versus el de importaciones, y en parte a políticas aplicadas, como el aumento en el gasto social, con programas focalizados como las transferencias condicionadas, como son Bolsa Familia de Hambre Cero en Brasil y Prospera de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México.

No obstante, en estos países sigue prevaleciendo gran inequidad y poco desarrollo, debido a que sigue existiendo alta dependencia al exterior, falta de participación social de grupos significativos, inseguridad, pobreza, etc. La justa distribución del ingreso es parte fundamental para la superación de la pobreza. La injusta distribución del ingreso mundial debe hacernos cuestionar el modelo actual de desarrollo, ¿desarrollo para quién?, pues sobre todo ha beneficiado a lo más ricos.

La desigualdad entorpece el crecimiento económico, genera problemas sociales: los países que se caracterizan por altos niveles de desigualdad tienden a ser mucho más violentos. También la desigualdad produce inestabilidad política debido a las graves quejas sociales, igualmente la desigualdad de ingreso está asociada a

³⁶ Daniela Gutiérrez, “Estudios de la pobreza y la desigualdad en México 2000-2006. Una revisión”, en *Revista Economía Informa*, UNAM, México, Núm 365, octubre-diciembre 2010, p.54

³⁷ Marcelo Justo, “¿Por qué América Latina sigue siendo tan desigual?”, en BBC Mundo, 20 junio 2014, [en línea], Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/06/140617_latinoamerica_desigualdad_am, [Consulta: 6-agosto-2014].

desigualdades más severas como educación y salud, especialmente entre la infancia.³⁸

Para reducir las profundas desigualdades ya sea de ingreso o de género, o cualquier otro tipo, se requiere de reformas económicas, políticas y sociales, en donde las políticas públicas son un elemento crucial que permitirán reducir la desigualdad.

1.3. Pobreza

La pobreza es sin duda un concepto muy común para los analistas y los encargados de elaborar políticas sociales, sin embargo, el concepto de pobreza es bastante ambiguo, poco exacto y con múltiples significaciones y una amplia gama de dimensiones como salud, educación y seguridad. Los diversos enfoques y conceptos ayudan a caracterizar el análisis del complejo fenómeno de la pobreza, la cual tiene diversos niveles, ya que no es lo mismo solamente pobreza a pobreza extrema.

En la búsqueda de acotar y definir las implicaciones de la pobreza es necesario comprender sus motivadores y orígenes. La pobreza es consecuencia de procesos económicos, políticos y sociales que están relacionados entre sí y con frecuencia se refuerzan mutuamente, lo que agrava todavía más las privaciones que sufren los pobres.³⁹ Los insuficientes activos con que cuentan, la poca accesibilidad a mercados y la falta de oportunidades de empleo les impiden salir a los pobres situación de pobreza. Por esta razón, la creación de oportunidades, es decir, elevando el desarrollo humano, es un factor clave para el alivio de la pobreza.

La simplificación de la medición de la pobreza en términos nominales se relaciona con el ingreso, como lo hace el Banco Mundial, el cual define pobreza como “la población con ingreso igual o menor de 1.25 dólar estadounidense al día” y pobreza

³⁸ 2200 millones de niños que viven en el mundo 1000 millones, es decir el 45%, viven en la pobreza; en América Latina es igual el 45% de los niños son pobres, ya sea en forma moderada o extrema.

³⁹ Rolando Cordera y Carlos Cabrera, *Superación de la pobreza y universalización de la política social*, UNAM, México, 2005, p.83.

extrema como “la población con ingreso menor a 1 dólar estadounidense al día”.⁴⁰ Esta definición resulta de muy alta relevancia, dado que los programas de ataque a la pobreza extrema en Brasil, a través de Bolsa Familia y Cero Hambre usan el mismo criterio para sus propias definiciones.⁴¹ Sin embargo, es necesario considerar otras aproximaciones al tema y definiciones de organismos internacionales relevantes, tales como la ONU, quien ha definido a la pobreza como “la condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. La pobreza no sólo depende de los ingresos monetarios sino también de acceso a servicios”.⁴²

Otra de las definiciones integradoras la da el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México (CONEVAL),⁴³ el cual define a la pobreza como la prevalencia de una entre seis tipos de pobreza posibles: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de vivienda, servicios básicos para la vivienda y acceso a la alimentación; pobreza extrema la ubica como la prevalencia de tres entre seis tipos de pobreza, mencionadas anteriormente.⁴⁴ Sin embargo, las que más sobresalen son: acceso a la seguridad social, acceso a la alimentación y acceso a la salud.⁴⁵ Esta definición se emplea en los criterios de la CNCH para identificar su población objetivo.

Así como la comprensión multifactorial del desarrollo humano permite involucrar factores más allá del económico, las nuevas definiciones sobre la pobreza, que no

⁴⁰ Banco Mundial, “Tema pobreza”, [en línea], Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/tema/pobreza>, [Consulta: 5-mayo-2014].

⁴¹ José Granizo da Silva, et. al (coordinadores)., *Fome zero (programa hambre cero) la experiencia brasileña*, Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil, Brasilia, 2012, p.17.

⁴² Paul Spicker, et. al (editores), *Pobreza, Un glosario internacional*, CLACSO, Buenos Aires, 2009, p. 224.

⁴³ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia.

⁴⁴ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Medición de la Pobreza: Glosario”, [en línea], Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>, [Consulta: 13 -abril de-2014].

⁴⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social, *Informe de pobreza en México 2012*, CONEVAL, México, 2013, p.8.

sólo están basadas en una propuesta económica, permiten una gran variabilidad de explicaciones y propuestas sobre el tema. Con este panorama es más natural comprender que las personas pobres enfrentan una gran variedad de carencias materiales y sociales, quienes suelen sobrellevar su vida, en el marco de severas restricciones sociales, la intención final es tener acceso a recursos de diverso tipo que permiten no sólo cubrir las necesidades alimentarias cotidianas sino también otras necesidades como la vivienda, salud, educación, participación social y política, entre otras. La carencia de una o varias de estas necesidades imposibilita la satisfacción de las necesidades básicas, su desarrollo humano y restringe su plena participación en la vida social.⁴⁶

La búsqueda de recursos para la sobrevivencia no se limita solamente a la generación de ingresos económicos, sino que involucra acciones diversas como la obtención de una vivienda, el acceso a los servicios públicos tales como agua potable, electricidad, drenaje, acceso a la educación, a fuentes de empleo, entre otros.

Al fallar las políticas sociales que implementa cada Estado para la erradicación de la pobreza (teniendo básicamente una concepción económica), la sociedad buscará por su propia cuenta el modo para sobrevivir a fin de mitigar sus carencias, a través trabajos informales, migrando, delinquiendo, etc, las cuales son tácticas que permiten solamente sobrellevar la pobreza pero no constituyen alternativas realmente viables. Esto es, la comunidad encuentra el método de supervivencia en su generalidad, a pesar de los ataques fallidos gubernamentales contra la pobreza.

Fue en 1970 cuando a la pobreza se le ubicó en el centro de la agenda de desarrollo, se estimaba que abarcaba unas dos quintas partes de la población mundial.⁴⁷ Desde entonces pocos problemas han llamado tanta la atención y

⁴⁶ Julio Boltvinik, *Mediación Multidimensional de la pobreza en México*, COLMEX y CONEVAL, México, 2010, p.14

⁴⁷ Asamblea General, “Resoluciones aprobadas sobre la base de los informes de la segunda comisión, [en línea], Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2626%20\(XXV\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2626%20(XXV)), [Consulta: 5-agosto-2014].

preocupación en las últimas décadas y cualquier agente involucrado estará de acuerdo en que es inaceptable que aun exista, es por esto que ciertas naciones y organizaciones internacionales trabajan para adquirir los medios necesarios para erradicar la pobreza.

Ante esta problemática, tanto la ONU como el Banco Mundial y otras instituciones oficialmente realizan estrategias para combatir la pobreza mundial. Un claro ejemplo de ello se da en la conferencia de la Cumbre del Milenio en el 2000 donde se reunieron los 189 Estados Miembro, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, en la cual se establecieron objetivos concretos conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y se propuso como principal meta reducir un 50% de las personas viviendo en pobreza extrema entre 1990 al 2015.⁴⁸ Considerando que la pobreza en su generalidad es un tópico de reciente discusión (década de los 70), este objetivo alineado entre las naciones y con repercusión mundial se posiciona como el más gran y ambicioso plan para reducir la vulnerabilidad de la población en esta situación no sólo a nivel regional sino a nivel global.

Es hasta recientes concepciones de la pobreza que se entienden los impactos económicos y sociales secundarios derivados de la misma, considerando costos de oportunidad y la relación con el sistema de salud y educación. Debido a la pobreza se desperdicia la inteligencia y la capacidad cognitiva por falta de alimentación, y ello proporciona bajo peso y mal nutrición, lo que provoca insuficiencia en el cerebro, por lo que los niños rinden menos en la escuela y desertan, insertándose de manera

⁴⁸ Estamos en el año propuesto por las Naciones Unidas para terminar de cumplir los ODM, según la ONU afortunadamente varias metas se han alcanzado como: el objetivo de reducir a la mitad las tasas de pobreza extrema se alcanzó cinco años antes de la fecha límite fijada, los esfuerzos en la lucha contra el paludismo y tuberculosis han tenido buenos resultados, el acceso a una fuente mejorada de agua potable se ha hecho realidad para 2.300 millones de personas, en todas las regiones en desarrollo se están eliminando las disparidades en la matriculación de niños y niñas en la escuela primaria, la participación políticas de las mujeres ha seguido aumentando. Sin embargo, en otros objetivos se han logrado ciertos avances pero es necesarios redoblar los esfuerzos para verdaderamente cumplir la meta como: el hambre sigue disminuyendo pero en la última década los avances se enlentecieron por lo que aún no se ha podido reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre, la nutrición insuficiente crónica en los niños ha disminuido, pero uno de cada cuatro sufre todavía este problema. Queda mucho por hacer para reducir la mortalidad materna, la mortalidad infantil ha disminuido casi a la mitad pero es necesario hacer mayores esfuerzos ya que la principal causa de muerte de los niños menores de cinco años siguen siendo enfermedades prevenibles.

anticipada al mercado laboral. Dado que las actividades que los involucran usualmente son en labores de mano de obra poco calificada, su ingreso económico está en menos de dos dólares al día. Hay que recordar que en este parámetro de ingreso se incluyen más del 80% de los niños del mundo.⁴⁹

Esta sucesión de eventos ejemplifica que, a falta de acceso a la vivienda, salud, educación, participación social y política, entre otras, se reproducen las causas que provocan y perpetúan la pobreza, cayendo en un círculo vicioso. Esta situación de vulnerabilidad suele ir acompañada de factores que la agravan aún más como gobiernos débiles, corrupción y, desigualdad y falta de democracia.⁵⁰

Una vez definido en este punto las ramas que impactan el desarrollo y permanencia de la pobreza es necesario comprender también las mejoras comparativas en una escala mundial. Para evaluar de mejor manera la pobreza hay que realizar diferencias dentro de la misma pobreza. Para efectos de este estudio, se considerarán dos estratos: mayor ingreso (dos dólares al día) y menor ingreso (un dólar al día). Se puede notar que el progreso hacia la mejora de la calidad de vida en el estrato de mayor ingreso ha sido más lento. En el 2010, 2400 millones de personas en el mundo vivían con menos de dos dólares al día mientras que en 1981 vivían 2590 millones de personas en este estrato. En este periodo, la reducción fue de sólo 7.3% en términos nominales.⁵¹

Sin embargo, la reducción de la pobreza extrema del estrato de menor ingreso, (primer propósito de los Objetivos del Milenio) se dio con mayor rapidez. El Banco Mundial declara con las cifras publicadas en el 2013 que el Objetivo del Milenio se ha cumplido satisfactoriamente.⁵² Según sus estimaciones, 1940 millones de

⁴⁹ Javier Elguea, *Razón y desarrollo: el crecimiento económico las instituciones y la distribución de la riqueza espiritual*, COLMEX, México, 2008, p.56.

⁵⁰ Fundación Probitas, “El círculo vicioso de la pobreza”, [en línea], Disponible en: http://www.fundacionprobitas.org/wp-content/uploads/2012/04/FUND_PROBITAS_1.swf, [Consulta: 15-noviembre-2014].

⁵¹ Banco Mundial, “Pobreza: panorama general”, [en línea], Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>, [consulta: 14 de abril de 2014].

⁵² *Ibidem*.

personas vivían con menos de 1.25 dólares⁵³ en 1981, siendo 1220 millones para el 2010. Esto significa una mejora de 37% en términos nominales y de más del 50% en términos relativos (52% de la población mundial en 1990 en pobreza extrema contra 21% en 2010).⁵⁴ Sin embargo, aun manteniendo el actual ritmo de avance, aún quedarán unos 1000 millones de individuos en condiciones de pobreza extrema en 2015.⁵⁵

A pesar de los avances que algunos países presentan en la erradicación de la pobreza, la pobreza extrema continúa destrozando la vida de millones de seres humanos. Aproximadamente 21%⁵⁶ de la población mundial vive hoy en condiciones de pobreza extrema y son justo estas personas quienes presentan más riesgo de tener malnutrición, baja escolaridad, enfermedades y violencia. También este avance en la reducción de la pobreza no ha sido uniforme; regiones como Asia Oriental, el Cáucaso y hasta América Latina han alcanzado la meta de los ODM de reducir a la mitad la tasa de pobreza extrema, pero África subsahariana y Asia meridional no lo han logrado todavía. Según las proyecciones del Banco Mundial, África Subsahariana posiblemente no alcanzará la meta para el 2015.⁵⁷

La pobreza en América Latina continúa su tendencia a la baja, aunque a un ritmo algo menor al observado en los últimos años, gracias a las proyecciones de crecimiento económico positivo e inflación moderada en el 2012 en la región.⁵⁸

⁵³La línea de pobreza enunciada por el Banco Mundial en el 2013 es de 1.25USD a precios del 2005 debido a una actualización en la Paridad Poder de Compra (PPP) y en el índice de precios. El fin de este índice es el de equalizar el poder adquisitivo de los ingresos. En 1991 se estimó una línea internacional de pobreza equivalente a 1USD diario a precios de 1985. En el 2000 la línea fue recalculada a precios de 1993 y se fijó en \$1.08USD. Posteriormente sobre la base de los nuevos índices en 2005 se determinó un nuevo umbral en 1.25USD diarios. El Banco Mundial establecía a la línea como 1USD en precios de 1985 hasta 1991. Ver Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Objetivos de Desarrollo del Milenio para América Latina y el Caribe*, [en línea], Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/MDG/noticias/paginas/1/40211/P40211.xml&xsl=/MDG/tpl/p18fst.xml&base=/MDG/tpl/top-bottom.xsl>, [Consulta: 04-abril -2014].

⁵⁴ Banco Mundial, “Pobreza: panorama general”, *Op. cit.*

⁵⁵ *Ibidem.*

⁵⁶ Banco Mundial, “Poner fin a la pobreza extrema y el hambre en 2015”, [en línea], Disponible en: <http://www.bancomundial.org/odm/pobreza-hambre.html>, [Consulta: 10-diciembre-2014].

⁵⁷ Organización de las Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio, informe de 2014*, ONU, Nueva York, 2014, p.9.

⁵⁸ CEPAL, “La pobreza sigue a la baja en América Latina”, *Op. cit.*

De acuerdo al “Informe Panorama Social de América Latina 2012”, 168 millones de latinoamericanos se encontraban bajo la línea de pobreza en 2011, es decir, 29.4% de la población de la región. Ese año se registró una baja de 1,6% con respecto a 2010.⁵⁹

Es evidente que la baja expectativa de vida, la falta de acceso a agua potable, el analfabetismo y la mortalidad infantil influyen directamente de manera negativa sobre la capacidad productiva e impide el desarrollo. Es decir, si un país busca el desarrollo humano debería atacar cada uno de estos sectores anteriormente mencionados y no solamente pensar que éste se logrará con un mayor crecimiento económico o con transferencias económicas.

1.4. Hambre

Dentro de los elementos que afectan el desarrollo humano, el hambre se posiciona en un punto crítico y es la base a atacar como un comienzo de un programa dedicado al desarrollo humano. Como fue visto anteriormente, de entre todos los factores que constituyen la pobreza, la inseguridad alimentaria es una gran limitante para el crecimiento y desarrollo de una población.

Una de las carencias enlistadas que definen la pobreza en el individuo es la imposibilidad de un acceso de calidad a la alimentación. Dentro de este ámbito podemos definir la pobreza alimentaria en el término genérico de hambre que, más allá de la insatisfacción corporal por la ausencia de ingesta de alimentos, se produce por la falta de oportunidades para obtener ingresos suficientes, para tener la educación y la capacidad para adquirir habilidades de autosuficiencia.⁶⁰

⁵⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2012*, ONU, Santiago, 2012, p.14.

⁶⁰ The Project Hunger Mexico, “¿Qué es el hambre?”, [en línea], Disponible en: <http://www.thp.org.mx/mas-informacion/que-es-el-hambre/>, [Consulta: 24-febrero -2014].

Sin embargo, el hambre se manifiesta de diferentes maneras y cada una es definida de forma distinta: la subnutrición es el término usado para describir al “estado de las personas cuya ingestión alimentaria durante al menos un año no llega a cubrir sus necesidades energéticas mínimas”.⁶¹

Por otro lado, la desnutrición es más una medida de lo que comemos o no comemos. La desnutrición se caracteriza por la falta de ingesta de proteínas, calorías (energía) y micronutrientes, también incluye bajo peso para la edad, baja talla para la edad (raquitismo), delgadez extrema para la edad y por frecuentes infecciones y enfermedades en las personas, las cuales se mueren de infecciones comunes como la diarrea o el sarampión.⁶²

Por último, la malnutrición es la “condición fisiológica anómala causada por una ingestión alimentaria inadecuada, desequilibrada, excesiva de macronutrientes y/o micronutrientes. La malnutrición incluye tanto la desnutrición como la sobre alimentación”.⁶³

El problema de la alimentación es un conjunto de numerosos problemas diferentes, estrechamente relacionado entre sí, que tiene su origen en las condiciones naturales, las fuerzas económicas, los niveles de vida, las tradiciones sociales y culturales, entre otros factores.

Las personas que viven en situación de pobreza generalmente no pueden comprar comida nutritiva para ellos ni para sus familias. Esta situación los vuelve más débiles y menos aptos de ganar el dinero que los haría capaces de escapar de la pobreza y el hambre,⁶⁴ como ya se mencionó anteriormente, esto hace un círculo vicioso que se traspasa a las siguientes generaciones, ya que los niños que crezcan en esa

⁶¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “Hunger portal”, [en línea], Disponible en: <http://www.fao.org/hunger/es/>, [Consulta: 19-abril-2014].

⁶² Programa Mundial de Alimentos, “Hambre”, [en línea], Disponible en: <http://es.wfp.org/hambre/preguntas-frecuentes/preguntas-frecuentes-sobre-el-hambre>, [Consulta: 19-abril-2014].

⁶³ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “Hunger portal”, Op cit.

⁶⁴ Agustín Bárcena, *La Pobreza de las Naciones. La economía política del hambre y de la población*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p.131

familia estarán desnutridos y tampoco alcanzarán a comprar comida nutritiva condenándolo a un vida de pobreza y hambre. Es decir, los pobres sufren de hambre, y el hambre hace que sigan manteniéndose en la pobreza.

Otra de las causas del hambre son los desastres naturales como inundaciones, tormentas tropicales y largo periodos de sequía, lo que trae consecuencias catastróficas primordialmente a las personas que viven con bajos recursos. Las sequías son la causa más común de escasez de alimentos en el mundo.⁶⁵

Es necesario invertir en la tecnología para el mejoramiento en la agricultura y ganadería como lo son un bien sistema vial, silos e irrigación. Esta tecnología no necesariamente tiene que ser costosa y ayudaría en aumentar la producción, como por ejemplo construir terrazas o bancales. En Túnez, por ejemplo, es una tecnología que tiene milenios de antigüedad y que está restableciendo a su antiguo nivel de productividad a las áreas en las que se aplica. En cuanto a la ganadería, las variedades mejoradas de ganado, el pastoreo diferido, el pastoreo de rotación, la revegetación y el contar con depósitos de agua bien distribuidos, son actividades que pueden dar mayores rendimientos alimentarios y protegen a la vegetación natural.⁶⁶

La elevación de los niveles de nutrición depende parcialmente de las formas en que una persona aprendió a consumir. Es importante, que la gente sepa escoger acertadamente sus alimentos. Aun cuando haya abundancia de los alimentos necesarios no siempre la gente sigue un buen régimen, por ejemplo les pueden faltar ingerir ciertos minerales, proteínas o vitaminas, necesarios para el crecimiento y fortificación de huesos y dientes.⁶⁷

⁶⁵Programa Mundial de Alimentos, “¿Qué causa el hambre?”, [en línea], Disponible en: <http://es.wfp.org/content/pma-que-causa-el-hambre>, [Consulta: 09-mayo-2014].

⁶⁶ Agustín Bárcena, *Op. cit*, p.368.

⁶⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *El hombre y el hambre*, FAO, Roma, 1961, p.15.

Hoy el nivel de vida es alto en varios países. En estos países, su población tiene una vida más larga y saludable, buena educación y altos ingresos económicos. Unos de los factores que ha hecho posible esto es que los habitantes de tales países comen más y mejor que los de otras regiones.⁶⁸

Más de 1000 millones de habitantes en todo el planeta siguen viviendo en la miseria y muchos más sufren hambre y son vulnerables a las crisis ambientales o la inestabilidad de los precios. La desnutrición continúa siendo uno de los problemas de salud pública más graves en el mundo y al que se ha prestado menos atención. En los países en desarrollo, casi la tercera parte de los niños tiene un peso o talla inferior a la normal (bajo peso en relación con la edad), y la desnutrición contribuye a un tercio de todas las muertes infantiles.⁶⁹

En el mundo existen 840 millones de personas que no tienen alimentos suficientes para comer y 98% de las personas con subnutrición viven en países emergentes. El mapa regional del hambre define zonas muy marcadas en las que las condiciones de acceso a la alimentación varían. En los países de Asia y el Pacífico se concentran 552 millones de personas subnutridas (65% del total), en el África Subsahariana, 223 millones (26% del total) y en América Latina 47 millones (5% del total).⁷⁰

En América Latina se producen suficientes alimentos para satisfacer las necesidades de todos sus habitantes. El problema central del hambre en la región, por lo tanto, no es la falta de alimentos, sino las dificultades que los más pobres enfrentan para poder acceder a ellos, es decir, la desnutrición se debe a la desigual distribución de los alimentos. En el año 2010, 52.5 millones de personas no

⁶⁸ *Ibidem*, p. 3

⁶⁹ Banco Mundial, “Poner fin a la pobreza extrema y el hambre en 2015, *Op. cit.*”

⁷⁰ The Project Hunger Mexico, “Datos de hambre y pobreza”, [en línea], Disponible en: <http://thp.org.mx/mas-informacion/datos-de-hambre-y-pobreza/>. [Consulta: 19-abril-2014].

satisfacían sus necesidades de alimentación en América Latina, 600 mil personas menos que en el año previo.⁷¹

La pobreza en todas sus dimensiones, así como los factores que la causan y las situaciones que se desencadenan a raíz de ésta han firmemente tejido y perpetuado una compleja red de problemas sociales, económicos, políticos y culturales. Es por esto que la mayoría de los países diseñan y ejecutan políticas integradas a través de los diferentes organismos de gobierno, agentes privados y sociedad civil para que desde cada perspectiva se aborde el objetivo común de la erradicación de la pobreza. Tal es el caso de Brasil, con el programa Hambre Cero y el de México con su programa espejo, la Cruzada Nacional contra el Hambre. A continuación se detallará el contexto y circunstancias que justifican y fundamentan la necesidad de aplicar los mismos en sus respectivas geografías.

⁷¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “lucha contra el hambre”, [en línea], Disponible en: <http://www.fao.org/americas/perspectivas/hambre/es/>, [Consulta: 15-mayo-2014].

Capítulo 2. Brasil

El gobierno del Presidente Luiz Inácio da Silva en el 2003 asignó la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria como eje principal para mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza. La puesta en marcha del programa Hambre Cero apunta a resolver este problema, que se manifiesta en un elevado porcentaje de desnutrición, un 9.5% de la población y 44 millones en pobreza extrema.¹

En este capítulo se describirá en qué consiste el programa Hambre Cero, cuáles son sus objetivos, sus antecedentes, cierto contexto del panorama de Brasil antes de la implementación del programa en el ámbito social, económico y político; se mencionarán las instituciones que lo conforman, su diseño y su financiamiento.

El objetivo de este capítulo es dibujar el panorama en el que se encontraba Brasil antes de la implementación de Hambre Cero para que, en el cuarto capítulo, se pase al análisis.

2.1. Hambre Cero

El acceso a una alimentación adecuada es un derecho inalienable y el Gobierno debe garantizarlo (Luiz Inácio Lula da Silva, Instituto Ciudadanía, Octubre 2001).²

Detrás de esta frase ya existía todo un proyecto político al respecto, el cual fue consolidado en el proyecto *Fome Zero* (en español Hambre Cero), cuyo fin fue lograr una política de seguridad alimentaria para Brasil. La seguridad alimentaria es más que terminar hoy con el hambre, significa garantizar que todas las familias puedan alimentarse con sus propios medios, con dignidad, comiendo regularmente la

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “Indicadores de la seguridad alimentaria”, [en línea] Disponible en: http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/indicadores-de-la-seguridad-alimentaria/es/#.VRHNk2SG_NW, [Consulta: 5-diciembre-2015].

² Federico Navamel, “Cooperación para la agricultura”, http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/37774/Documento_completo.pdf?sequence=1, [Consulta: 5-diciembre-2015].

cantidad de alimentos con la calidad necesaria para mantener su salud física y mental; tanto en el presente como en las siguientes generaciones.³

Con la elección de Luiz Inácio Lula da Silva, fue implementado en el 2003 el llamado programa Hambre Cero, que se presenta ante la sociedad como una respuesta del Estado para hacer cumplir los derechos humanos a la alimentación. En un ambiente internacional favorable ya que Brasil es considerado un país emergente con cada vez mayor presencia global y un desenvolvimiento económico que se ha dado principalmente gracias a su potencial agrícola.⁴ Con la llegada de Lula y su “carisma y encanto personal”,⁵ coadyuvó a fomentar los crecientes vínculos del país con otros Estados de peso equivalente en varias regiones del mundo, en donde su antecesor Fernando Henrique Cardoso ya había abierto cierto camino.

A pesar de tener este panorama positivo, Brasil sigue siendo un país con varios flagelos que lo debilitan internamente, como son; la pobreza, injusticia social y delincuencia. Si soluciona estos problemas mejorará potencialmente su percepción a nivel internacional, por lo que Brasil necesita mantener su crecimiento económico, mejorar considerablemente las condiciones de vida de sus habitantes y un verdadero compromiso para reducir las enormes desigualdades sociales.⁶ De esta manera, el momento era propicio para proyectar esa imagen de “potencia regional” por medio de la erradicación de dos de los problemas que han subsistido en Brasil como el hambre y la pobreza.

Es en este contexto en el cual surge Hambre Cero, un programa que se interconecta a su vez con 49 programas (*Ver anexo I*) con el objetivo de reducir el hambre y la pobreza de 9.3 millones de familias (44 millones de personas), a través de la

³ Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe, *Hambre Cero: Principales lecciones*, FAO, Brasilia, 2006, p.3.

⁴ Juan De Onis, “El momento de Brasil”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Ed. Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, Vol. 2, Núm. 9. Año 2009, p.3.

⁵ S/A, “Todo listo para la sucesión de Lula”, *Los Andes*, Ciudad de Mendoza, 31 de diciembre de 2010.

⁶ Peter Hakim, “El próspero Brasil: las opciones que se le presentan”, *Cuadernos de la Fundación M. Botín*, Madrid, Núm. 15, año 2010, p.180.

estabilidad del crecimiento económico; el aumento del salario mínimo; acordar un acceso más grande al seguro social sobre todo a las prestaciones sociales y políticas sociales universales.

Dichas iniciativas se enfocan en la educación, la agricultura, la nutrición y la creación de empleos en un marco de políticas coherentes. Algunas de estas iniciativas, las más conocidas, son los programas siguientes: “Bolsa Familia”, “Zero Sed” y “Luz para Todos” que brindan respectivamente remuneración en efectivo, agua potable y electricidad. También brinda un apoyo para bonos alimentarios; restaurantes populares; asistencia técnica, créditos para pequeños agricultores y comidas universitarias.

El programa resultante, llamado Hambre Cero, fue el producto de un año de trabajo de especialistas, representantes de ONG, institutos de investigación y otros movimientos sociales de todo el país relacionados con la cuestión de la seguridad alimentaria, auspiciado y publicado por el Instituto de la Ciudadanía⁷ con el objetivo de presentar una propuesta de política nacional de seguridad alimentaria y nutricional. El proyecto fue dado a conocer públicamente el 16 de octubre de 2001 en el Día Mundial de la Alimentación.⁸

2.2. Antecedentes

El combate a las injusticias sociales se convierte en una acción central para los movimientos civiles después de la caída de la dictadura militar, en los años 80. ONG y sindicatos demandaban una agenda de derechos, mejoras en salud, educación y un nuevo sistema de políticas sociales a través de enmiendas.

⁷ En 1991, fue creado el Instituto de la Ciudadanía por Luiz Inácio Lula da Silva junto a José Gomes da Silva, entre otros especialistas, para difundir los conceptos de ciudadanía en todos los segmentos que forma la nación brasileña y defender que todo ciudadano tenga sus derechos y obligaciones aplicándose día a día.

⁸ José Granziano da Silva, *Op. cit.*, p.17.

La labor de la Asamblea Nacional Constituyente, instalada en febrero de 1987, concluyó con la promulgación de la Constitución Federal el 5 de octubre de 1988.⁹ Para la seguridad social específicamente, la Constitución de 1988 es el comienzo de una trayectoria de una reconfiguración al sistema nacional de las políticas sociales hacia un modelo de seguridad social que se basa en los derechos a través de las normas universales y criterios equitativos. Para 2010, el derecho a la alimentación pasó a ser parte de la Constitución a través de la enmienda constitucional, fruto de la demanda social de movimientos y organizaciones sociales.¹⁰

En Brasil, la lucha contemporánea contra la pobreza y el hambre surge en 1993 en el marco del movimiento, Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida, liderado por Luiz Inácio Lula da Silva y Josué Castro (Betinho), quienes propusieron la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA) que fue constituido ese mismo año. Éste buscaba luchar contra el hambre a partir de la recolección de alimentos de todos los habitantes del país.¹¹ CONSEA no tuvo precedentes en el país dado que reunió a representantes del gobierno y la sociedad civil y permitió además discutir e implementar políticas públicas de combate al hambre. El Consejo permitió establecer una serie de políticas como el Programa de Emergencia para la Distribución de Alimentos (PRODEA) y combatir la sequía en el nordeste; así como descentralizar la alimentación escolar a fin de que los alimentos fueran comprados en las localidades en que son distribuidas.

En ese mismo año se aprobó la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS) que transformó la asistencia social en una política pública en el ámbito de la seguridad social y propone una red de protección social. De este modo, el Estado es el

⁹ Francisco Soto Barrientos, “Asamblea constituyente: la experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile, en *Revista Estudios constitucionales*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca, Santiago, Vol. 12, Núm. 1, 2014, p.409.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “Entrevista a Francisco Menezes”, [en línea], Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/fomezero/pdf/menezes.pdf>, [Consulta: 9 de mayo de 2014].

principal responsable de satisfacer las necesidades sociales y las personas basan sus derechos en las acciones de inclusión, protección y formación integral.¹²

De acuerdo con dicha ley, se establece el derecho de todos los brasileños al acceso regular y permanente a alimentos de calidad en cantidad suficiente, sin comprometer el acceso a otras necesidades esenciales, sobre la base de que las prácticas de alimentación promotoras de salud, respeten la diversidad cultural y que sean ambiental, cultural, económica y socialmente sostenible. Una de las características principales de la LOAS es la interconexión de los aspectos socioeconómicos, la salud y la nutrición, evidenciando una naturaleza intersectorial.

El CONSEA se estableció como un foro de asesoramiento a la Presidencia de la República integrado por la sociedad civil y el gobierno. En 1994 fue la celebración de la primera Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria en la cual se establecieron directrices para las políticas que aseguran la seguridad alimentaria. Poco después, el CONSEA fue eliminado, resultado de uno de los primeros actos del presidente Fernando Henrique Cardoso, cuyo gobierno se inició en 1995.¹³

El periodo que siguió, entre 1995 y 2002, hubo un retroceso en la relación entre el gobierno y la sociedad. Sin embargo, se enriqueció la elaboración conceptual sobre el tema de seguridad alimentaria y nutrición. En 1998, producto de la organización de la sociedad civil fue creado el Foro Brasileño de Seguridad Alimentaria y Nutrición (FBSAN) con el objetivo de articular a las personas, organizaciones, redes, movimientos sociales e instituciones de investigación en la lucha por el derecho humano a la alimentación para crear conciencia de una visión más amplia del

¹² Márcia Carvalho, *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Brasilia, p.3.

¹³ Francisco Menezes, “Da estratégia fome zero ao plano Brasil sem miséria: elementos da seguridade social no Brasil, [en línea] Disponible en: <http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2013/02/proj-fomezero.pdf>, [Consulta: 16-diciembre-2015].

asunto, trabajando con diversas perspectivas del sistema alimentario: producción, transformación, distribución y consumo.¹⁴

En el 2001, Lula inició una intensa consulta sobre los problemas más urgentes de la sociedad brasileña. Un debate de fondo entre los expertos en los temas del hambre y la seguridad alimentaria fue promovido y tuvo como resultado el proyecto *Fome Zero*. Con el triunfo electoral de Lula da Silva, en el 2003, el proyecto se convierte en su principal estrategia gubernamental.

El proyecto Hambre Cero partió del supuesto de que todas las personas deben tener acceso diario y de forma digna a los alimentos en cantidad y calidad suficientes para atender a sus necesidades nutricionales básicas y al mantenimiento de su salud.¹⁵

Es notable mencionar que el programa Hambre Cero se comenzó a diseñar varios años antes de su implementación. Gracias a la creación de este programa se diseñaron las primeras directrices de las acciones que deberían tomarse de manera institucional para atacarlo. Al llegar Lula da Silva al mandato se encontró con un programa y con una base ya definida de ataque a la pobreza.

Tres razones llevaron a Lula da Silva a impulsar el proyecto Hambre Cero como prioridad de su gobierno:¹⁶

- La necesidad del combate a la pobreza, dado que 44 millones de habitantes se encontraban en el estrato de pobreza extrema.
- La injusta distribución de la riqueza, ya que Brasil tiene 157 millones de habitantes y se encuentra entre los cinco mayores productores de alimentos en el mundo. Sin embargo, el 2% de la riqueza del país está en manos del

¹⁴ Foro Brasileño de Seguridad Alimentaria y Nutrición, “Objetivo”, [en línea] Disponible en: http://www.fbssan.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=355&Itemid=557&lang=pt-br, [Consulta: 29-marzo-2015].

¹⁵ José Granziano da Silva, *Op. cit.*, p.18.

¹⁶ Frei Betto, “El programa Hambre Cero en Brasil”, en *La pobreza un problema de todos*, FLACSO, Guatemala, 2004, pp. 1-2.

10% de la población y el 10% más pobre tiene 0.9% de la riqueza. Lo que significa que los ricos son más ricos y los pobres más pobres.

- La poca relevancia gubernamental histórica hacia el combate a la pobreza. Luego de poco más de cien años de vida republicana, en Brasil sólo ha habido dos presidentes con una política muy marcada de combate al hambre: en 1991 Itamar Franco y en 2003 Lula da Silva.

2.3. Contexto social, económico, político

Para comprender el avance del programa en los primeros años de su implementación, es básico entender la situación de inicio en la que se encontraba el país en el ámbito social, económico, político.

2.3.1. Contexto Social

De inicio, el hambre en Brasil no es causada por la escasez de alimentos en el país sino más bien por la falta de acceso a éstos. Algunas personas pueden ingerir alimentos pero en cantidad insuficiente y con baja carga nutritiva. Estudios de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) revelan que la disponibilidad de kilocalorías por persona al día en Brasil es de 2.960, mucho más arriba de lo recomendado que son 1.900 kilocalorías. El gran problema es que, en promedio, cada brasileño consume 1.659 calorías.¹⁷

En el 2003 la canasta básica estaba compuesta por una variedad de alimentos que aseguran la ingesta mínima recomendada tales como mantequilla, papa, frijoles, azúcar refinada, café en polvo, harina de trigo, arroz, aceite de soya, pan francés, carne de res y plátano. Según el Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (DIESE) un trabajador con rendimiento equivalente a un salario mínimo (200 reales - 61 dólares) necesitó en este año cumplir con una

¹⁷ Luisa Goncalvez, “El programa Hambre Cero en Brasil: ¿Seguridad alimentaria para los más pobres? *Revista Perspectivas Rurales*, Universidad Nacional de Costa Rica, San José, Núm. 10, 2001, p. 108.

jornada de 174 horas y 36 minutos (21.81 días laborables de 8 horas cada uno) para poder procurar para sí todos los elementos de la canasta, dado que el costo de ésta es de 164.05 reales (50 dólares).¹⁸ Según los mismos datos de DIESSE, el salario mínimo debió de ser de 1,378.19 reales (424.05 dólares), casi siete veces mayor al de 200 reales mensuales en el 2003, para poder ser suficiente para la manutención de una familia de cuatro personas.¹⁹

En estos análisis podemos observar de primera mano que, en el año de arranque del programa, existía un grave problema de insuficiencia de ingreso. En ese año el ingreso promedio de una familia fue de 696.6 reales (214.38 dólares),²⁰ tres veces el salario mínimo, siendo aún un ingreso insuficiente para poder cubrir las necesidades básicas de alimentación.

Considerando que el análisis se da utilizando la media nacional del ingreso es necesario hacer identificar los cambios sustanciales entre la media de ingreso de cada región del país. Dentro de este espectro, existen familias con un ingreso de 174.1 reales (53.56 dólares) (Casi 26 reales abajo del salario mínimo) hasta familias con un ingreso de 5,687.5 reales (1750 dólares) (1% de las familias totales).²¹

Tomando en cuenta estas diferencias entre regiones e ingresos el programa de Hambre Cero tuvo que tener un plan de segmentación muy preciso para asegurar que el mecanismo de ayuda correcto llegara a la población que más lo necesitara. (Ver anexo II)

¹⁸ S/A, “Cesta básica de São Paulo sobe 23.43% em 2002, [en línea], Disponible en: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,cesta-basica-de-sao-paulo-sobe-23-43-em-2002,20030106p11031>, [Consulta: 3-enero-2015].

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Rodolfo Hoffmann, “Desigualdade da renda e das despesas per capita no Brasil, em 2002-2003 e 2008-2009, e avaliação do grau de progressividade ou regressividade de parcelas da renda familiar, *Revista Economia e Sociedade*, Instituto de economia, São Paulo, Vol. 19, Núm.3, diciembre 2010, p.649.

²¹ *Ibidem*.

2.3.1.1. El desarrollo humano dentro del contexto social

Considerando los parámetros de medición del desarrollo humano, podemos definir entonces el panorama en el inicio de la gestión de Lula da Silva. En el 2003, en Brasil los más pobres entre los pobres eran 44 millones en todo el país (con un ingreso por debajo de 1 dólar al día, lo que representaba cerca de 3 reales brasileños), es decir, un poco más de 9 millones de familias.

Hemos descrito ampliamente la relación que existe entre las diferentes dimensiones de la pobreza, como la económica, la alimentaria, de salud y vivienda. Esto se demuestra en el hecho que el segmento de población en situación de pobreza extrema se encuentra más de 100 mil niños que morirían en ese año a consecuencia de la desnutrición. De igual manera, en ese mismo año, de cada mil niños nacidos vivos, 29 morirían antes de completar el primer año de vida.²² Esta vulnerabilidad para la infancia es uno de los principales factores secundarios que el programa Hambre Cero ayudaría a mitigar a través de las iniciativas a favor de la mejora en el abastecimiento de alimentos.

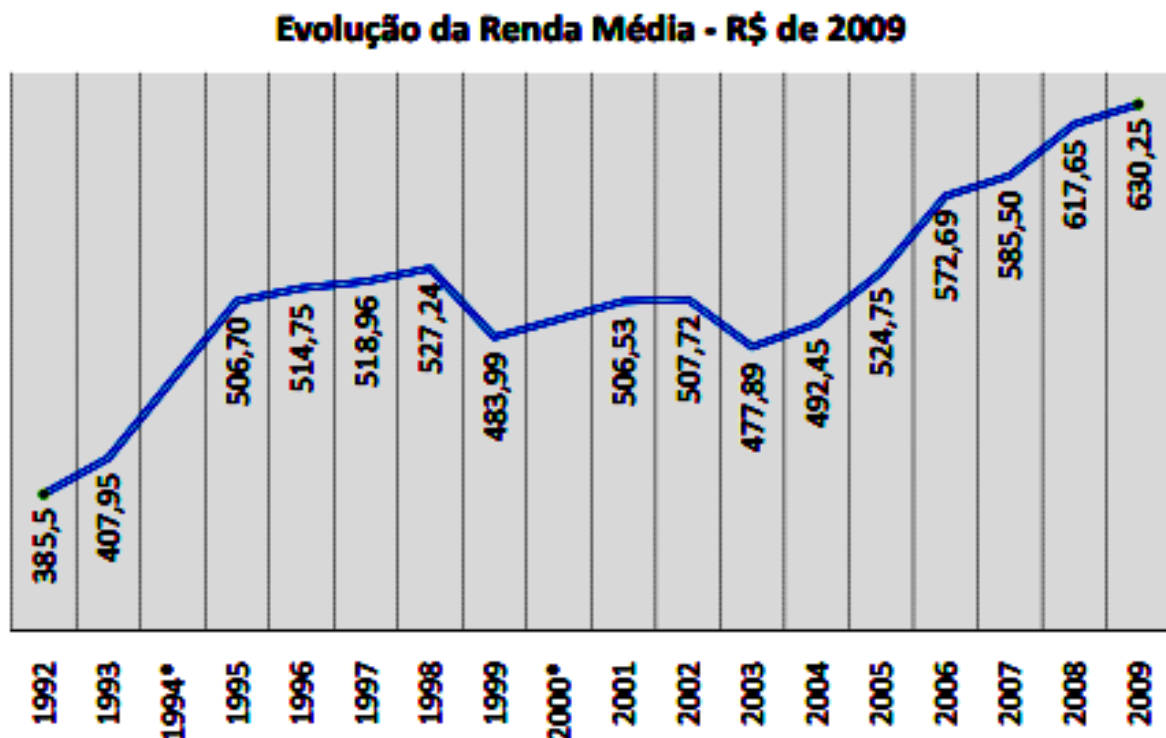
Siguiendo la línea de la segmentación del origen de las diferentes dimensiones de pobreza, encontramos que de 157.14 millones de habitantes, 44 millones de personas vivían en pobreza extrema lo cual representa el 28% de población total del país. De éste, el 19% habita en regiones metropolitanas, el 25% en áreas urbanas no metropolitanas y el 46% es población rural.²³ Esto demuestra, además, que el problema de la deficiente distribución del ingreso y las consecuencias que esto trae, como en la mayoría de los países latinoamericanos, se concentra en las áreas rurales del país.

²² *Ibidem.*

²³ José Granziano da Silva, *Op. cit.*, p.19.

Aterrizando la situación de pobreza descrita dentro de los parámetros de medición del desarrollo humano, encontramos que el IDH para Brasil pasó de 0.612 en 1991 a 0.686 en el 2003, es decir, mostró una mejora 12.09% durante este periodo.²⁴

El primer componente del IDH es el ingreso. Se puede observar una muy notable aceleración en la mejora del ingreso medio, particularmente a partir del año 2003 hasta el 2009 como lo muestra la gráfica siguiente:



Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, “Síntese de Indicadores Sociais”, Núm. 26, Brasil, 2009, p. 223

Es notable el aceleramiento en la tendencia de mejora de la renta media a partir del año 2003, siendo que el mismo tuvo una mejora nominal de 153 reales en sólo nueve años. Esta mejora dio origen a lo que se conoció como “la nueva clase media”, que consideró a cerca de 94 millones de brasileños beneficiados en este

²⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tendencias del Índice de Desarrollo Humano, 1980-2013, [en línea] Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/content/table-1-human-development-index-and-its-components>, [consulta: 10-enero-2015].

estrato. Esta nueva clase media se convirtió en la clase dominante en términos económicos al concentrar casi el 47% del poder de compra de los brasileños.²⁵

El segundo componente del IDH evalúa la esperanza de vida. Dentro de la esperanza de vida al nacer, para el año 1991 era de 64.73 años mientras que para el año 2000 llegaría al 68.61 años.²⁶ Justo en el año 2003, la esperanza de vida al nacer era de 70.5 años²⁷ y la mortalidad infantil cayó 8.3% en relación al año 2000, ubicándose en 27.5 casos de muerte de niños menores de 1 año por cada 1,000 nacimientos vivos. En ese año además se estimó que el indicador de esperanza de vida al nacer pudo elevarse entre 2 y 3 años más si se excluyera el factor de muertes prematuras por violencia entre jóvenes, considerando que, desde 1980, estas muertes disminuían considerablemente la esperanza de vida en todas las edades. Este año, Brasil se ubicó en la posición número 86 de este indicador entre 192 países, considerando que en Japón el mismo índice estaba en 81 años, Brasil contaba con una expectativa de vida relativamente baja.²⁸

De igual manera, en el 2003 se vieron los resultados de diversas acciones a favor de la salud tales como las campañas de vacunación en masa, atención prenatal, alimentación materna, entre otros, lo cual contribuyó que para el 2004 la esperanza de vida pasara a 70.8 años.²⁹

En el ámbito del tercer componente del IDH, el indicador que mide la educación, la tasa de analfabetismo de adultos (15 años o más) para el año 2003 se ubicó en

²⁵ S/A, “A nova classe Média: o lado brilhante dos pobres”, [en línea], Disponible en: http://www.cps.fgv.br/ibrecps/ncm2010/NCM_Apresenta%C3%A7%C3%A3o_fim.pdf, [Consulta: 13-enero-2015].

²⁶ S/A, “Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil”, [en línea], Disponible en: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>, [Consulta: 16-enero-2015].

²⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano 2005, *La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, PNUD, Grupo Mundi-Prensa, Nueva York, 2005, p.244.

²⁸ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, “Em 2003, expectativa de vida do brasileiro subiu”, [en línea], Disponible en: <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?idnoticia=266&t=2003-expectativa-vida-brasileiro-subiu-71-3-anos&view=noticia>, [Consulta: 10-enero-2015].

²⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano 2006, *Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis del agua*, PNUD, Grupo Mundi-Prensa, Nueva York, 2006, p.284.

11.5%.³⁰ Es interesante notar, sin embargo, que la mayoría de los analfabetas se ubicaban entre el estrato de edad de 70 años y más, denotando una herencia analfabeta de varias décadas anteriores.

En el 2003 se arrancan diversos programas enfocados a acelerar la disminución del analfabetismo, tales como el Programa Brasil Alfabetizado – NOVO, impulsado por el Ministerio de Educación. Es un programa focalizado en la región nordeste, que es la que agrupa a la mayor cantidad de población analfabeta (90%). Para este año, sin embargo, esta tasa de analfabetismo es mayor a la de países con ingreso per cápita e IDH menores tales como Perú (10.8%)³¹ y Ecuador (9%).³² A pesar del programa NOVO, la tasa de analfabetismo en la población de 15 años o más, sí baja pero muy poco, de 11.5% en el 2003 a 10.8% en el 2005.³³

2.3.2. Contexto Económico

En el año 2003 comenzaba un nuevo gobierno en Brasil, el panorama económico que lo recibía mostraba claros puntos estratégicos a atacar desde el primer día de mandato.

Hay que considerar, además, que este fue un periodo decisivo en lo que refiere a la postura del gobierno en la política económica. La acción del mismo fue la de endurecer diversas políticas económicas buscando equilibrar un modelo que conservaba y aún reforzaba algunas directrices de la administración federal previa y que, por el otro lado, existían algunas prioridades que ameritaban un cambio de estrategia. Dado que la mayoría de los cambios fueron en la primera instancia, endureciendo en general la política fiscal y monetaria (mayor carga impuesto y tasas de interés haciendo del inicio de la administración un periodo de gobierno

³⁰ Reynaldo Fernandes, *Analfabetismo no Brasil: Tendências, Perfil e Efetividade dos Programas de Alfabetização de Adultos*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas, Brasília, 2006, p. 3

³¹ Encuesta Nacional de Hogares, *Perú indicadores de educación por departamentos, 2001-2011*, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, 2013, p. 122.

³² Observatorio de la economía latinoamericana, “Situación de la educación en el Ecuador”, [En línea], Disponible en: <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/ec/2006/gvd.htm>, [consulta: 10-febrero-2015].

³³ Reynaldo Fernandes, *Op cit.*, p.3

controlador),³⁴ quedaba siempre la tentación de relajarlas eventualmente con el objetivo de ganar la aceptación entre los grupos de interés tales como los empresarios, gremios y sindicatos. De igual manera, dada la ambiciosa amplitud del programa social Hambre Cero, existía la profunda disyuntiva entre comenzar el ataque de forma focalizada (menor inversión gubernamental) o hacerlo de manera universal (mayor inversión gubernamental).

A medida que la campaña electoral mostraba resultados de encuestas que favorecían el triunfo de Lula da Silva, los indicadores económicos comenzaron a alterarse. El año 2003 vio una contracción económica que llevó el crecimiento del PIB a niveles de 1.7% anual. Adicionalmente, la inflación llegó a niveles del 9.30% anual, la tasa de interés alcanzaba el 25% y las reservas internacionales se encontraban en su menor nivel desde 1994. El saldo de la balanza comercial (exportaciones-importaciones) era negativo y la relación entre Deuda Externa/PIB llegó hasta el 42%.³⁵ Esta combinación de indicadores sin duda presentaba un reto adicional para la nueva gestión gubernamental.

El ciclo de producción y consumo se define de forma simplificada de la siguiente manera: para que exista consumo debe haber empleo, para que exista empleo deben fundarse empresas y para que se funden empresas debe haber un potencial de consumo. Este concepto en el 2003 no se cumplía en Brasil, debido al poco flujo de efectivo en la economía que desincentivaba tanto el consumo como la fundación de empresas.

Para resolver el dilema, el gobierno aplicó medidas que provocaban el consumo, imprimiendo y distribuyendo dinero en la economía sin divisas o reservas internacionales que lo respaldara. Esto eventualmente generaría inflación artificial pero era una medida de corto plazo para activar la economía.

³⁴ Edson Pereira, "Economia Brasileira- 2003", en Artigos, [en línea], Disponible en: <http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/economia-brasileira-2003/69615/>, [Consulta: 22-enero-2015].

³⁵ *Ibidem*.

Otra medida gubernamental fue el llevar la tasa de interés al nivel mencionado (25%) para procurarse recursos e invertir en programas sociales y programas de activación de la economía. Sin duda era un escenario inicial crítico para la administración que, además, tenía que lidiar con estigmas sobre el tipo de gestión de los gobiernos locales y estatales bajo el Partido del Trabajo, que los identificaban con administraciones riesgosas.

En general, estas líneas de acción en continuación con la administración previa mandaban el mensaje esperado de continuación en las acciones correctas en el entorno macroeconómico pero, al mismo tiempo, mostraban la firmeza en términos de recaudación de impuestos, que al final significaría contar con mayor flujo monetario para financiar la profunda política social que se gestaba en la nueva administración de Lula da Silva. Era comprensible además que se mantuviera y endureciera la política ortodoxa de manejo de la economía para calmar los intereses de los mercados.

Para lograr esto, sin embargo, hubo que estar dispuesto a hacer ciertos sacrificios políticos y sociales, dado que este endurecimiento fue el origen de una intensa crítica de parte de los férreos opositores a la filosofía de la nueva administración, quienes la acusaron de causa directa de desempleo y desaceleración de la producción. Según la interpretación de Gesner Oliveira:

“...terminada la campaña, [la sociedad] compró la credibilidad en el mercado, a expensas de una política monetaria más conservadora que el gobierno de Cardoso, imponiendo altos costos en términos de empleo y producción. [En 2003 el desempleo alcanzó el record histórico de 13.4%]”.³⁶

Además, es duramente criticado que aun habiendo incrementados los impuestos y por tanto contar con relativamente mayores ingresos gubernamentales, se

³⁶ *Ibidem*. [Traducción propia]

continuaba la restricción del efectivo circulante en la economía a través de muy altas tasas de interés. La justificación fue precisamente que, a través de este mecanismo, se contenía la inflación generalizada.

De igual manera, en este periodo se hicieron decisiones importantes en lo que refiere al gasto público gubernamental. Aunque una fuerte tajada del presupuesto se dirigió desde el primer momento al programa Hambre Cero, el monto neto del gasto gubernamental se redujo y restringió por decreto.

El gasto gubernamental realizado en el programa Hambre Cero encontró, paradójicamente, aceptación tanto en las políticas que continuaban del modelo económico ortodoxo como en la liberalización propuesta por el Ministerio de Hacienda en 2003.

Sin embargo, existieron dos críticas muy marcadas hacia el futuro del programa. La primera era que entre los medios académicos y gubernamentales se preferían las transferencias monetarias directas (apoyo segmentado por características específicas de la población) en lugar de las políticas universales de apoyo generalizado a la población que propone Hambre Cero. La segunda fue la eficiencia y regularización de los mecanismos de implementación del programa, buscando eliminar los beneficios a los intermediarios y a los grupos de ingreso más alto.³⁷

2.3.3. Contexto político

La victoria de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, en el 2003, marca uno de los acontecimientos más importantes de la llegada de gobiernos de “izquierda” en América Latina.

El 27 de octubre de 2002, en la segunda vuelta de las elecciones, Luiz Inácio Lula da Silva, ex líder sindical de los metalúrgicos de la región metropolitana de São

³⁷ Eduardo Fagnani, “La política social del Gobierno Lula (2003-2010) perspectiva histórica”, en *Revista Ser Social* (UnB). , Vol.13 Núm. 28, Brasília, Junio 2011, pp. 6-7.

Paulo y Fundador del Partido de los Trabajadores (PT), se presentó por cuarta vez a las elecciones para la Presidencia de la República de Brasil y derrotó en segunda vuelta al candidato del Partido de la Social Democracia Brasileña, José Serra, apoyado por el entonces presidente Cardoso. Lula fue elegido presidente de Brasil en votación directa por sufragio universal y se convirtió en el primer presidente y dirigente de su partido con 52.7 millones de votos a su favor, es decir el 61.2% de la votación.³⁸

Al igual que otros líderes de izquierda, al comienzo de su administración da Silva fue duramente criticado por conservar las políticas y acciones que no suelen caracterizar a la ideología izquierdista del partido que lo postuló, sino por mantener una tendencia neoliberal como la administración de su antecesor, Fernando Henrique Cardoso. A pesar de representar una gran expectativa para la mayoría de la población, las políticas que su gobierno implementó no distaron mucho de las ejecutadas por Cardoso.

Lula logra llegar al poder al simpatizar con una amplia gama de ideologías desde la izquierda radical hasta los grupos socialdemócratas de la izquierda brasileña. También logra acercarse a los empresarios, a los sectores liberales y de centro para quebrar el estigma de ser una administración riesgosa. Logró separarse de la idea que el electorado tenía de su partido, asumiendo que éste llegaría a privatizar los bienes de la industria y el comercio, que inhibiría la inversión privada y que radicalizaría la política exterior. Esta imagen del Partido del Trabajo que lo postulaba fue una de las principales causas de sus tres derrotas electorales previas.

Sin duda alguna, un elemento fundamental sin el cual no podría explicarse la victoria de Lula fue su historia de vida y su trayectoria política. Lula, al ser un inmigrante del nordeste, originario de una de las regiones más pobres del país y con un mínimo nivel de escolaridad, ascendió como el principal líder sindical del país en los años

³⁸ Pere petit y Pep Valenzuela, *Lula, ¿dónde vas! Brasil, entre la gestión de la crisis y la prometida transformación social*, Ed. Icaria Más Madera, Barcelona, 2004, p.13.

80. Fue líder del PT, que generó entre la población una gran empatía y un sentimiento de “identidad política”.³⁹

2.4. Instituciones que conforman Hambre Cero

A partir de Hambre Cero se reanudaron y fortalecieron los procesos de construcción colectiva y la participación social. Entre las acciones específicas de renovación se promovieron conferencias y se refundó el CONSEA (que había sido previamente suprimido por la administración de Cardoso) y también hubieron puntuales avances institucionales. Entre éstas se encuentran:

El involucramiento de todos los Ministerios: Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, Ministerio del Desarrollo Agrario , Ministerio de la Salud, Ministerio de la Educación, Ministerio de la Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento, Ministerio del Trabajo y Empleo, Ministerio de la Integración Nacional, Ministerio de Planificación, Presupuestos y Gestión, Ministerio de Hacienda, Casa Civil de la Presidencia de la República (Secretaría General de la Presidencia de la República/Secretaría de Comunicación y Asesorías Especiales de la Presidencia de la República). Sin embargo, el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha⁴⁰ contra el Hambre es quien coordina la mayoría de los programas Hambre Cero.

- **Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre**, creado en 2004, tiene bajo su responsabilidad cinco áreas de la política social gubernamental
 - Asistencia Social
 - Bolsa Familia
 - Seguridad Alimentaria y Nutrición
 - Inclusión Productiva
 - Evaluación y Gestión de la Información.

³⁹ Manuel Alcántara Saéz y Carlos Arnulfo Melo, *La Democracia Brasileña: Balance y perspectivas para el siglo XXI*, Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 2008, p.297.

⁴⁰ Creado en el 2004 durante el gobierno de Lula

Bajo su estructura se encuentra la Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición (SESAN).⁴¹

- **Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.** La SESAN es responsable de programas de apoyo a la producción y venta de alimentos por los agricultores y también el consumo de alimentos saludables por la población.⁴² A través del concepto de seguridad alimentaria se busca la realización del derecho de todos a acceder de manera regular y de calidad permanente, alimentos en cantidades suficientes, sin comprometer el acceso a otras necesidades esenciales, respetando la diversidad cultural y el medio ambiente.
- **Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA),** Instalado nuevamente el 30 enero del 2003, es el organismo encargado de formular la estrategia general del proyecto y es el instrumento de articulación entre el gobierno y la sociedad civil, en el que se proponen la directrices para las acciones en el área de alimentación y nutrición, ya que como se mencionó previamente, fue durante el gobierno de Cardoso que fue cerrado. Su papel es de carácter consultivo y de asesoramiento al presidente de la república en la formulación de políticas y en el establecimiento de directrices para el país para garantizar el derecho humano a la alimentación.⁴³ A partir del 2004, CONSEA trabaja en diferentes programas como el de alimentación escolar, Bolsa Familia, la adquisición de la Agricultura Familiar, Vigilancia Alimentaria y Nutrición, entre otros. La sociedad civil se incorporó de inmediato a la amplia gama de políticas públicas diseñadas tanto estructurales como específicas y locales, que fueron implementándose de forma gradual en todo el país.

⁴¹ Arturo López King, *El factor Lula: sus motivos y la implementación del Programa "Hambre Cero"*, Tesis de maestría en Relaciones Internacionales, México, UNAM-FCPYS, 2009, p.130.

⁴² Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, "SESAN- institucional", [en línea], Disponible en: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/sesan-institucional/sesan-institucional/sesan-institucional>, [consulta: 15-febrero-2015].

⁴³ Arturo López King, *Op. cit.*, p.131.

- **Consejo Operativo del proyecto Fome Zero** (COPO por sus siglas en portugués) es un centro de recepción y distribución de donativos. Recibe las donaciones en alimentos y otros recursos, cuidando de almacenarlos, preservarlos y hacerlos llegar a la población beneficiaria. Está compuesto por representantes de la sociedad civil y gobierno.⁴⁴
- **Consortio Nacional para la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Local** (CONSAD por sus siglas en portugués). En él se dividen la participación de un número definido de municipios que se agrupan juntos para desarrollar las actividades, proyectos y diagnósticos para la seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo local, la generación de empleos e ingresos.⁴⁵
- **Programa de Acción Todos por el Hambre Cero** (PRATO por sus siglas en portugués) son grupos de voluntarios que se organizan por local de trabajo, barrio, iglesia, escuela, club o empresa. Ellos organizan colectas y donaciones y, con la coordinación y orientación del COPO, encaminan la ayuda para las entidades que trabajan con las familias beneficiadas.⁴⁶

2.5. Diseño Hambre Cero

El diagnóstico del problema del hambre en Brasil sirvió para la implementación y puesta en marcha de programa *Fome Zero* el cual fue guiado, según fuentes del gobierno, por los principios del derecho humano a la alimentación adecuada y de la soberanía alimentaria. Se señala lo siguiente:

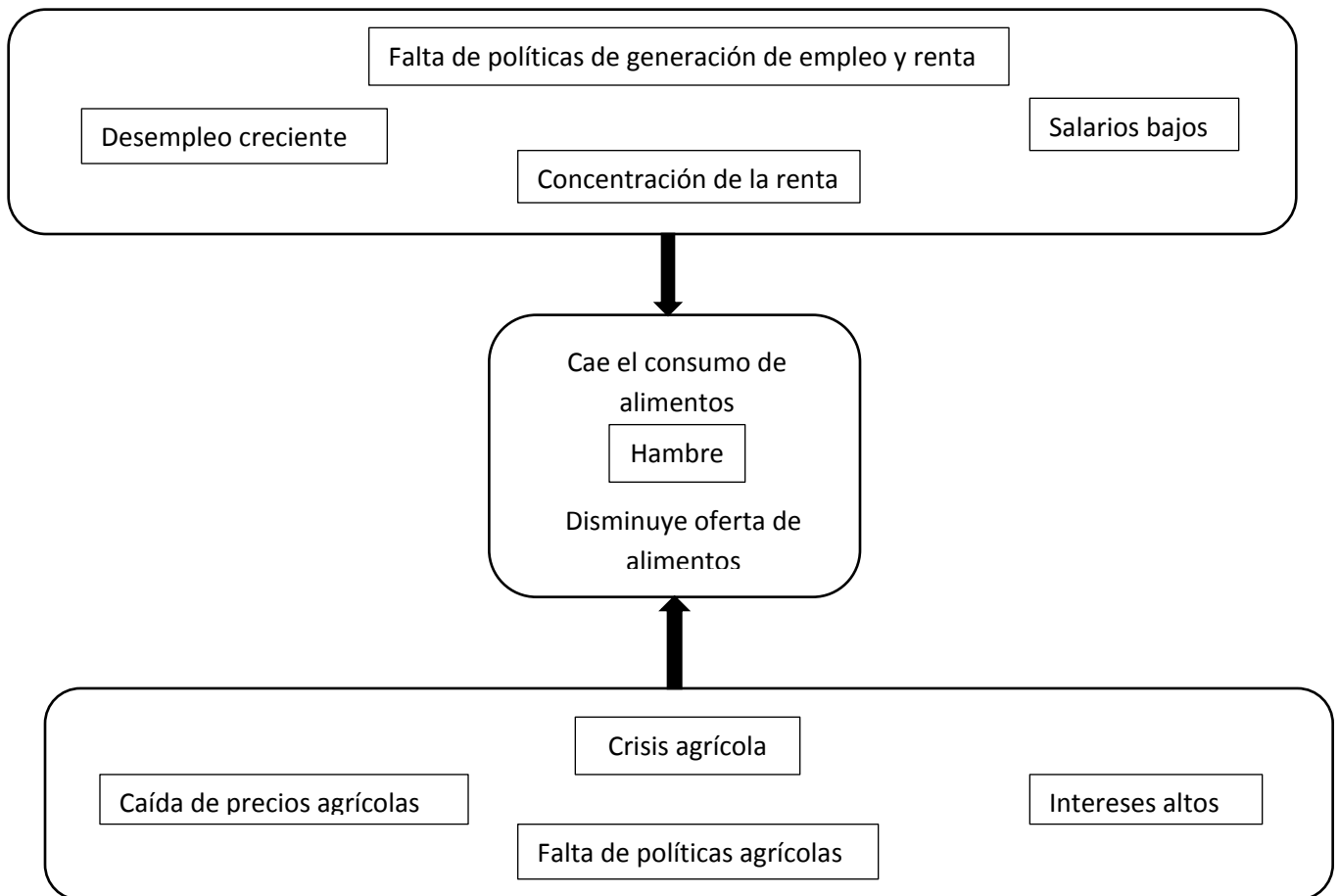
⁴⁴ *Ibidem*. p.132.

⁴⁵ Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, “Consortio Nacional para la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Local”, [en línea], Disponible en: <http://www.mds.gov.br/falems/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/sesan-institucional/sesan-institucional/document.2011-07-04.5847100166/>, [Consulta: 01-marzo-2015]

⁴⁶ Fome Zero, “Como el programa Fome Zero está estructurado”. [en línea], Disponible en: http://www.fomezzero.gov.br/Cartulha/estrutura_inicio.htm, [consulta: 11-noviembre-2014]

“...este inicio del siglo XXI indica que hay una insuficiencia de demanda que inhibe una mayor producción de alimentos por parte de la agricultura comercial y de la agroindustria en el país. Las razones que determinan esa insuficiencia de demanda no son coyunturales, al contrario, son endógenas en el actual esquema de crecimiento y, por lo tanto, inseparables del modelo económico vigente. Constituyen un verdadero círculo vicioso, causante, en última instancia del hambre en el país, un ciclo cuyos pasos serían: desempleo, caída del poder adquisitivo, reducción de la oferta de alimentos, más desempleo, mayor caída del poder adquisitivo, mayor reducción en la oferta de alimento”.⁴⁷

Lo anterior se resume en lo que llamaron el círculo vicioso del hambre representado con el siguiente cuadro:



Fuente: José Graziano da Silva, et. al (coordinadores). *Fome zero (programa hambre cero) la experiencia brasileña*, Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil, Brasilia, 2012, p.20.

⁴⁷ José Granziano da Silva, *Op. cit*, p.19.

Así se identificó que la problemática del hambre en Brasil tenía tres dimensiones fundamentales:⁴⁸

1. La insuficiencia de demanda, derivada de:
 - La concentración de riqueza
 - De los elevados niveles de desempleo y subempleo.
 - El bajo poder adquisitivo de los salarios pagados a la mayoría de la clase trabajadora.
2. La incompatibilidad de los precios de los alimentos con el bajo poder adquisitivo de la mayor parte de la población.
3. La exclusión del mercado de alimentos del segmento más pobre de la población.

Para combatir el problema de la insuficiencia alimentaria se busca que la misma se dé exclusivamente a través de la intervención del Estado por medio de la implementación de políticas públicas. Para ello se hizo énfasis de que ninguna de las medidas tomadas podrían hacer frente al problema del hambre si se aplicaban de manera aislada. Entre las políticas que se propusieron destacan cuatro grandes ejes, cada uno con sus políticas o acciones específicas a seguir:

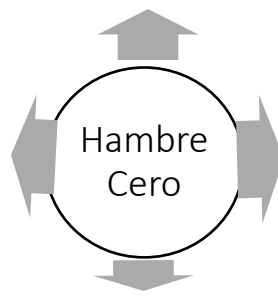
⁴⁸ José Granziano da Silva, *Op. cit.*, p.185.

Mejora de la Renta:

- Políticas de empleo y Renta: Programa Próximo Paso/Bolsa Familia, Inclusión Productiva
- Reforma Agraria
- Previsión social universal – Economía Solidaria, Entidades Regionales de seguridad alimentaria y nutricional.
- Bolsa Escuela y Renta Mínima
- Microcréditos productivos orientados.

Acceso y Abaratamiento de la Alimentación

- Restaurante Popular
- Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN)
- Convenio con supermercados, comercio de hortofrutícolas
- Canales alternativos de comercialización
- Equipamientos públicos
- Cooperativas de consumo



Aumento de la Oferta de Alimentos

- Programa Nacional de Alimentación Escolar.
- Distribución de vitamina A y de Hierro.
- Distribución de alimentos a grupos de población específicos.
- Programa de Alimentación del Trabajador
- Apoyo a la Agricultura Familiar y fomento del autoconsumo.
- Seguro Agrícola y Seguro cosecha

Acciones Específicas

- Cesta Básica de Emergencia
- Stocks de Seguridad
- Lucha contra la desnutrición materno-infantil.
- Centros de referencia de asistencia social y Programa de Atención a las Familias.
- Educación ciudadana y movilización social.
- Donaciones y acuerdos con empresas y entidades.

Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO

Uno de los esfuerzos del gobierno federal fue el de integrar estas acciones. De forma local están diseñadas y planificadas las acciones, considerando la diferencia entre las zonas rurales de las pequeñas y medianas ciudades y las metrópolis.⁴⁹

Estas diferencias se pueden notar con algunos ejemplos:

- En las zonas rurales se privilegió el apoyo a la agricultura familiar y el apoyo a la producción para el autoconsumo.
- En las ciudades pequeñas y medianas, por su parte, las acciones incluían la organización de bancos de alimentos, las asociaciones con minoristas, la búsqueda de una nueva relación con la cadena de supermercados y la promoción de la agricultura urbana.

⁴⁹ Euclides André Mance, *Hambre cero y Economía solidaria, el desarrollo sustentable y la transformación estructural de Brasil*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, 2013, pp. 103-104.

- Por último, en las metrópolis se diseñó la organización de restaurantes populares, asociaciones minoristas, modernización de los equipos de abastecimiento y también la búsqueda de una nueva relación con las cadenas de supermercados.⁵⁰

El programa Hambre Cero contempla la implementación de tres tipos de acciones diferentes a las que se les denominó: políticas estructurales, políticas específicas y políticas locales.

Las políticas estructurales fueron diseñadas para atender las causas más profundas que tienen como consecuencia el hambre y la pobreza. Se trata de una visión de largo alcance que busca generar cambios de fondo, modificando esquemas de pobreza establecidos desde tiempo atrás. Esto se lograría por medio del aumento de la renta familiar, del acceso a alimentación y de la disminución de la desigualdad de la renta. Las políticas estructurales son las siguientes:

- Generación de empleo y aumento de la renta

Acciones específicas enfocadas a cada grupo de edad que tienen como objetivo promover la creación de empleos nuevos y fomentar la permanencia en el mismo por parte de la población. Entre las acciones específicas se notan algunas como el aumento del salario mínimo, la creación del incentivo al primer empleo para jóvenes, fundación programas de recalificación permanente especialmente para personas arriba de 40 años, entre otros. De igual manera, para fomentar la creación de empresas y por tanto de empleos, se aumentó el volumen de crédito de las principales instituciones otorgantes de crédito como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, el Banco de Brasil y la Caja Económica Federal. Estos organismos orientaron el crédito a aquellas inversiones relevantes para las pequeñas empresas.⁵¹

⁵⁰ *Ibidem.* p.104.

⁵¹ *Ibidem.*

- Seguridad Social para todos

En este aspecto se destaca que la acción del Estado en el mantenimiento del ingreso es fundamental. Es responsabilidad del Estado el promover programas de ingreso mínimo, así como garantizar el seguro de desempleo y asegurar la protección social en la tercera edad a través de la ampliación del sistema de jubilación y pensiones, entre otras medidas.⁵²

- Incentivo a la agricultura familiar

A través de la priorización de la producción interna y local de los alimentos se busca reducir la dependencia de las importaciones, haciéndolo sólo en caso de caída de producción local. Para asegurar una producción nacional sólida y que beneficie a un largo número de personas se incentivó la creación de cooperativas de producción y comercialización. De esta manera se construyen redes de comercialización local y regional que integran productores y consumidores, campo y ciudad, beneficiando a ambos.⁵³

- Intensificación de la reforma agraria

Se buscó distribuir masivamente las tierras entre la población brasileña como instrumento estratégico de lucha contra la histórica concentración de propiedad agraria. Esta aceleración tuvo como fin el asegurar la justa distribución y ampliación de las fuentes de ingreso e incentivar el auto consumo alimentario.⁵⁴

- Programas Bolsa Escuela y renta mínima

Se propuso dotar de una renta mínima a las familias con carencia que tengan niños en edad escolar, de manera que se vincule este ingreso a la mejora en los estándares educacionales de la población brasileña.⁵⁵ El fundamento está en la premisa de que los programas de distribución de ingreso pueden tener mejor efecto para incrementar los niveles de consumo de las familias en la medida en que ocurra la participación de éstas en cooperativas de consumo, conectando a los consumidores y productores.

⁵² *Ibidem.* p.155.

⁵³ *ibidem.* pp. 155-156.

⁵⁴ José Granziano da Silva, *Op. cit.*, p. 24

⁵⁵ *Ibidem*, p.25.

Además de las mencionadas reformas estructurales fue necesario diseñar ciertas políticas específicas, estas son aquellas políticas diseñadas para promover la seguridad alimentaria para aquellas familias que no consiguen alimentarse con calidad todos los días. Estas políticas buscan, por tanto, combatir directamente el hambre y la desnutrición de los grupos de población más pobre. Dichas políticas tienen una visión de corto plazo, proporcionando ayudas de emergencias que tengan efectos rápidos entre la población con más carencias. Sus resultados son casi inmediatos pero no garantizan cambios estructurales permanentes, por lo que caen en políticas asistencialistas que no resuelven de fondo el problema del hambre.

Entre las políticas específicas se encuentran:

- Programa Tarjeta Alimentación

Los objetivos de este programa eran varios, sujetos al manejo de un registro y uso de una tarjeta magnética. A través de ésta se ofrecía un crédito al portador para ser utilizado exclusivamente en la compra de alimentos. Además, se utilizó el registro de las personas beneficiarias de la Tarjeta para que gozaran de acceso a cursos de alfabetización y a la red de salud, recalificación profesional o prestación de servicios comunitarios.⁵⁶ Al final del primer año de implementación del Programa Tarjeta Alimentación benefició a 1,9 millones de familias en 2369 municipios brasileños.⁵⁷

- Donaciones de cestas básicas de emergencia

Se propuso que las personas que sufren de hambre, las poblaciones afectadas por desastres naturales y los nuevos asentados de la reforma agraria tengan derecho a recibir cestas de alimentación durante un periodo determinado.⁵⁸

- Creación de stocks de seguridad

Se planteó la formación de un volumen mínimo de productos de la cesta básica a nivel nacional que respondan al consumo durante el periodo de tiempo necesario para que puedan ser importados o se logre expandir la oferta en caso de que la oferta alimentaria se vea amenazada por cualquier situación.⁵⁹

⁵⁶ Euclides André Mance, *Op cit.*, p. 163.

⁵⁷ José Granziano da Silva, *Op. cit.*, p.74.

⁵⁸ *Ibidem*, p.29.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 30.

- Seguridad y calidad de alimentos

Se busca controlar la disponibilidad de los alimentos a nivel nacional así como la calidad de los mismos y, con ello, se registran investigaciones sobre la prevención de riesgos alimentarios, y se etiquetan los productos que son transgénicos en el país de manera temporal, hasta que se demuestre que estos productos no promueven riesgos para la salud ni el medio ambiente.⁶⁰

- Ampliación del programa de alimentación del trabajador

La forma en que estaba estructurado el Programa de Alimentación del Trabajo excluía a los trabajadores que no tenían registro de contrato de trabajo y a los empleados de pequeñas empresas que utilizan el sistema tributario simplificado. Son justamente esos trabajadores que menos ganan que los deberían tener prioridad en el programa Hambre Cero. Las estimaciones indicaron la existencia de 15,7 millones de trabajadores con registros de contratos firmados que no están incluidos en el Programa de Alimentación del Trabajador.⁶¹

- Lucha contra la desnutrición infantil y materna

Por medio de la ampliación del aprovisionamiento de productos alimenticios como la leche y de nutrientes básicos como hierro y vitaminas, se busca el acceso universal a estos elementos nutricionales para los niños inscritos en las redes públicas de servicios de salud y de asistencia social.⁶²

- Ampliación de la merienda escolar

Se lograron elevar los niveles calórico y nutricional de la merienda, un 15% y se logró extender la atención a los hermanos de los escolares y a la red infantil, de manera especial en los municipios más pobres. Paralelamente se utilizaron productos regionales en la composición de la merienda y se apoyó de manera técnica a los Consejos Municipales de Alimentación Escolar.⁶³

- Educación para el consumo y educación alimentaria

Se llevaron a cabo acciones en dos frentes: primero, se adoptaron campañas publicitarias y conferencias sobre educación alimentaria y educación para el

⁶⁰ Euclides André Mance, *Op cit.*, p. 159.

⁶¹ José Granziano da Silva, *Op. cit.*, p.28.

⁶² *Ibidem*, p. 29.

⁶³ Euclides André Mance, *Op cit.*, p.164.

consumo; segundo, se creó e implementó la Norma Brasileña de Comercialización de Alimentos Industrializados, a semejanza de la implementada con éxito a partir de la década de 1980, con el objetivo de promover el amamantamiento materno.⁶⁴

El programa Hambre Cero creó un conjunto de políticas locales para ser ejecutadas por los estados y municipios respetando la diversidad cultural de cada región del país, promoviendo la integración y la adaptación de experiencias según el perfil del municipio. Dos puntos importantes que destacan en las políticas sociales, en primer lugar, el hecho de que se tratan de programas ya en funcionamiento en los municipios con relativo éxito. En segundo lugar, algunas propuestas están detalladas según las áreas de residencia (áreas rurales, ciudades pequeñas y medianas y metrópolis).

Las políticas locales contempladas en Hambre Cero se dividieron en áreas rurales, ciudades pequeñas y medianas y metrópolis para identificar mejor las características de la población beneficiada y asegurar una mejor implementación de los programas, según el tamaño de la localidad. Las acciones que se llevaron a cabo son las siguientes:

Áreas Rurales, los apoyos más importante fueron los siguientes:

- Apoyo a la agricultura familiar

Se buscó la priorización de la compra de alimentos de los agricultores familiares para la merienda escolar, hospitales, guarderías, cuarteles, restaurantes populares, entre otros. Y auxiliar a los agricultores en la obtención del crédito del Programa Nacional de Fortalecimiento de Agricultura Familiar (PRONAF), especialmente a los que tengan menos capital.⁶⁵ En el 2004 alrededor de 2 millones de pequeños agricultores agrícolas, tuvieron acceso al crédito.⁶⁶

⁶⁴ José Granziano da Silva, *Op. cit.*, p.31.

⁶⁵ Euclides André Mance, *Op cit.*, p.166.

⁶⁶ Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe, *Op. cit.*, p.7.

- Apoyo a la producción para autoconsumo

Se ofrecieron los espacios públicos tradicionales de la ciudad (ferias y mercados públicos) para la venta directa de la producción e intermediar los contactos con empresas que se interesan por los productos regionales y se apoyó la producción para el autoconsumo a través de la formación de bancos de semillas, insumos, herramientas y matrices reproductoras de pequeños animales. De igual manera, se ejecutaron obras de infraestructura como puentes, carreteras rurales, diques y soportes de almacenamiento. Esas obras facilitan el transporte, abaratan el precio final, ayudan en el flujo de la producción y aumentan la oferta de trabajo.⁶⁷

Ciudades pequeñas y medianas

- Banco de alimentos

Con el objetivo de incentivar y apoyar la creación de bancos de alimentos públicos por medio de la capacitación y transferencias de tecnología.⁶⁸

- Asociación con vendedores minoristas

Con la idea de establecer una sociedad con grupos minoristas locales (tianguistas, mercados y pequeños comercios) para crear un sistema de compras común, disminuyendo el monopolio de las grandes redes de supermercados.⁶⁹

- Nueva relación con las redes de los supermercados

Con el objetivo de la comercialización de productos de la agricultura familiar local, por medio del montaje de espacios específicos de exposición, degustación y venta. Con la comercialización de productos de temporada o atendiendo demandas específicas de la comunidad.

- Modernización de los equipamientos de abastecimientos

Con el fin de organizar e incentivar campañas de consumo y distribución de alimentos producidos regionalmente para mejorar la relación directa del consumidor con los productores agrícolas locales.⁷⁰

⁶⁷ Euclides André Mance, *Op cit.*, p.167.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 168.

⁶⁹ *Ibidem*, p.169.

⁷⁰ José Granziano da Silva, *Op. cit*, p.34.

- Agricultura urbana

Se destaca el establecimiento de huertas urbanas, la utilización de terrenos baldíos para el cultivo de alimentos, o cesión por tiempo determinado previamente para personas interesadas y sin empleo o para iniciativas de agricultura urbana y principalmente el uso adecuado del agua de las ciudades.

Metrópolis

- Restaurantes populares

Para ofrecer comidas a precio de costos, en municipios de medianamente tamaño. Con eso, se espera crear una red de protección alimentaria en áreas de gran circulación de personas que comen fuera de casa.

- Banco de alimentos
- Modernización de los equipamientos de abastecimientos
- Nueva relación con las redes de los supermercados

Estos últimos tres funcionarían de la misma manera que en ciudades pequeñas y medianas, pero con una escala de actuación mucho mayor debido a que hay mayor población.

Para el diseño del programa de Hambre Cero, fue necesario hacer una simplificación de los mecanismos a través de los cuales el gobierno canalizaba recursos federales a la población final a través de un solo mecanismo. El subprograma “Bolsa Familia”, donde se entrega a cada familia una tarjeta bancaria concentradora del total del recurso que se destinaba a ésta a través de diferentes programas. Al comienzo del programa, la transferencia promedio fue de 25 dólares. Este programa benefició, en el 2003, a 3,6 millones de familias en 5.461 municipios, llegando a la meta inicialmente establecida por el gobierno.⁷¹

Sin embargo, para que la familia pudiera recibir el apoyo era necesario contar con algunas características: la familia no podía tener ningún miembro analfabeta entre

⁷¹ Maya Takagi, et. al, “El programa Hambre Cero dos años después”, [en línea], Disponible en: <http://www.oda-alc.org/documentos/1341409615.pdf>, [Consulta: 20-diciembre-2015].

sus integrantes; si llegara a existir, tendría que asistir a cursos de la Campaña Nacional de Alfabetización; todos los hijos en edad escolar deberían probar asistencia a la escuela hasta al menos los 15 años y seguir un programa de salud. Adicionalmente, si la familia contaba con niños en edad escolar, tenían derecho a cinco dólares adicionales por hijo hasta un máximo de tres hijos por cada familia.⁷²

De igual manera, es notable la interrelación entre diferentes organismos e instituciones que aportaron, desde su perspectiva mecanismos, para lograr los objetivos comunes. Fueron 60 los diferentes mecanismos provenientes de distintos organismos que intervinieron en el programa; entre las acciones más importantes de interrelación fueron la Reforma Agraria, la Capacitación Laboral, el Cooperativismo o la Agricultura Familiar. Finalmente, se buscó dar prioridad a la educación popular a través de la fundación de siete diferentes centros de capacitación a lo largo del país.⁷³

La determinación del Presidente Lula de ponerle fin al hambre en Brasil durante su periodo de gobierno, reflejada en las metas del proyecto Hambre Cero, despertó un gran interés a nivel internacional sobre todo en los países en desarrollo. Es por este interés que es considerado como una referencia internacional en materia de políticas de seguridad alimentaria, combate contra la pobreza y desarrollo rural.

2.6. Financiamiento del programa “Hambre Cero”

No han sido claros ni específicos el origen ni destino de los fondos globales del programa. Existen múltiples orígenes de los recursos, tanto gubernamentales como privados, sin que exista una clara diferenciación de cuál ha sido el aporte de cada uno de los actores involucrados en el programa. En su versión original, el proyecto tuvo como objetivo utilizar fondos del presupuesto federal, la cantidad asignada a las

⁷² Frei Betto, *Op. cit.*, p.4.

⁷³ Anahí García, “La política económica durante la administración de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2008)”, en la Revista de Ciencia Política, [en línea], Disponible en: <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num8art3.php>, [Consulta: 20-diciembre-2015].

políticas sociales se suman a alrededor de 45 millones de reales (15 millones de dólares).⁷⁴

Sin embargo, la FAO revela que el total de las inversiones del gobierno federal mediante los presupuestos del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre y otros Ministerios fue aproximadamente de 4,9 billones de reales en 2003, es decir, 1,637 millones dólares.⁷⁵ Del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, quien coordina la mayoría de los programas de Hambre Cero, el presupuesto fue de 1,68 billones de reales.⁷⁶ Por lo anterior, queda la duda de dónde provino el diferencial, que es considerablemente mayor al que se había propuesto en un principio.

A ello se habría que agregar las inversiones efectuadas a la sociedad civil y el sector privado, la participación de estos dos sectores se efectuaron de dos diferentes formas: la primera, fue a través de donaciones de alimentos no perecederos que, para mayo del 2003, se habían recolectado aproximadamente 850.000 toneladas de alimentos; la segunda, fue a través de donaciones en efectivo, las cuales se depositaron en cuentas del Banco de Brasil y a la Caja Económica Federal, que iban directo al fondo de lucha contra la pobreza; para mayo del 2003 se recaudaron alrededor de 800 mil reales.⁷⁷

Otras empresas como Nestlé apoyaron a través de capacitaciones para que las mujeres se encargaran de ser guías nutricionales, pero, en vez de inculcar buenos hábitos alimenticios, se volvieron promotoras de productos de la empresa por lo que se suspendieron los apoyos de esta empresa por las protestas de organizaciones

⁷⁴ Luis Laranja, “Uma avaliação crítica do projeto Fome Zero”, [en línea], Disponible en: <http://www.milkpoint.com.br/cadeia-do-leite/conjuntura-de-mercado/uma-avaliacao-critica-do-projeto-fome-zero-8119n.aspx>, [Consulta: 26-diciembre-2015].

⁷⁵ Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe, *Op. cit.*, p.5.

⁷⁶ Edilberto Pontes, *Orçamento do programa Fome Zero*, Câmara dos Deputados, Brasília, 2004, p.3

⁷⁷ Frei Betto, “A fome como questão política”, *Revista Estudos Avançados*, Ed. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo, Vol. 17, Núm. 48, Mayo-Agosto 2003, p.58.

sociales que denunciaron el daño que causaba a los niños el consumo de productos Nestlé, al tener altos contenidos de azúcar y sal.⁷⁸

Brasil en su calidad de líder latinoamericano de los países emergentes disfruta de cierto protagonismo y foco del plano internacional hacia sus acciones y programas gubernamentales. Es por esto, que muchas de las iniciativas que surgen en Brasil son replicadas en cierta medida por otros países y tienen eco en el plano internacional. De esta manera, Hambre Cero ha tenido un impacto en otros países, y en específico en México sirviendo de base para el diseño de la CNCH.

Sin embargo, Bolsa Familia, eje principal de mayor relevancia para el programa Hambre Cero, no es una gran innovación internacional, su hermano más viejo es el programa mexicano PROGRESA puesto en práctica en 1998, que para el año 2002 se había transformado en el Programa Oportunidades. Aun cuando conservó sus principales características, en este programa se integraron acciones específicas para lograr la ampliación del acceso de las familias que viven en condiciones de pobreza. Desde 2013 este programa, junto con otros 70 programas, integra la CNCH, que se discutirá en el siguiente capítulo.

⁷⁸ La redacción, “Se incorporan Pepsico y Nestlé a Cruzada Nacional contra el Hambre”, *Proceso*, México, 9 de abril de 2013.

Capítulo 3. México

La puesta en marcha de la CNCH en el 2012 constituye un reconocimiento implícito de que los programas de atención social implementados en México, durante los últimos 40 años, no han funcionado y que es necesario resolver de manera urgente el problema de la pobreza extrema que afecta a más de 11 millones de mexicanos.

En este capítulo se describirá en qué consiste la CNCH, cuáles son sus objetivos, sus antecedentes, cierto contexto del panorama de México antes de la implementación del programa en el ámbito social, económico y político; se mencionarán las instituciones que lo conforman, su diseño y su financiamiento.

El objetivo de este capítulo es también dibujar el panorama en el que se encontraba México antes de la implementación de la CNCH para que, en el siguiente capítulo, se pase a la evaluación de los impactos del programa.

3.1. Cruzada Nacional Contra el Hambre

La CNCH la da a conocer el presidente Enrique Peña Nieto el primer día de su gobierno, el 1 de enero del 2012, junto con otras decisiones presidenciales y diferentes reformas estructurales que prometían un futuro prospero, por lo que se le bautizó como *Mexican Moment*, debido a que se mostró una campaña de esperanza y un mercado emergente atractivo. Lo cual hizo que se percibiera, en el entorno internacional, de forma positiva.¹ De ahí que para el nuevo presidente, erradicar el hambre constituía una carta de presentación en el escenario internacional, por lo que, estableció su primer programa a nivel nacional.

El 24 de febrero de 2014, dos años después de la toma de posesión del presidente mexicano, se siguió viendo el apoyo internacional, la revista estadounidense *Time*

¹ Carmen Luna, “2014: ¿el año que terminó el ‘Mexican Moment’?”, en *CNN Expansión*, [en línea], Disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2014/12/12/en-donde-queda-el-mexican-moment>, [Consulta: 07 de junio de 2015].

dedica la portada de su edición internacional a Enrique Peña Nieto, en el cual destaca las reformas estructurales que busca impulsar para mover a México, para cambiar la percepción de un país manchado por la violencia del crimen organizado. A final de año todo cambió y los expertos señalaron que esa euforia solo constituyó una propaganda que ya quedó diluida por los problemas estructurales que México no ha conseguido resolver.²

Para el 21 de enero del 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se instituye el Sistema Nacional de la CNCH. Para el diseño de la misma se consideraron las propias experiencias mexicanas y varias internacionales como el Programa Hambre Cero de Brasil, la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria de Perú, el pacto Hambre Cero de Guatemala, y otros. Entre éstos, el que más se destaca por sus similitudes con la CNCH, es el Programa Hambre Cero de Brasil.³

Dentro de los programas específicos abordados por Hambre Cero que se correlacionan con algunos programas sociales ya existentes en México se encuentran los siguientes:

a) Bolsa Familia: programa de transferencias condicionadas que tiene como corresponsabilidad de las familias beneficiarias el mantener a sus hijos en la escuela y recibir servicios de salud de manera regular. Es similar a Prospera⁴ (antes llamado Oportunidades).

El monto máximo de apoyos monetarios que puede recibir mensualmente una familia beneficiaria, vigente desde el segundo semestre de 2014 se detalla en el siguiente cuadro:

² *Ibidem.*

³ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social, *Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*, Primer Informe, CONEVAL, 2013, p.23

⁴ Prospera, anteriormente llamado oportunidades se creó en 2002 por el entonces presidente Vicente Fox, es uno de los 70 programas incluidos en la Cruzada Nacional contra el Hambre que busca mejorar el ingreso y el bienestar de las familias mexicanas en situación de pobreza, a través de transferencias monetarias.

Monto máximo mensual por familia vigente desde julio-diciembre 2014		
Apoyo	Con becarios(as) en primaria y secundaria	Con becarios(as) en Educación media superior
Alimentario	\$335.00	\$335.00
Alimentario complementarios	\$140.00	\$140.00
Monto máximo de becas	\$1,350.00	\$2,470.00
Monto máximo de apoyos	\$1,825.00	\$2,945.00
Total	\$3,650.00	\$5,890.00

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, *Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015*, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de diciembre de 2014, p. 12.

b) Programa de Alimentos Escolares (PNAE): proporciona comidas a los niños en guarderías y escuelas públicas. Similar al programa de Desayunos Escolares de Brasil.

c) Programa de Adquisición de Alimentos (PAA); consiste en la adquisición de alimentos por parte de las familias rurales.⁵ Se asemeja al programa de Abasto Rural de DICONSA.⁶

Para el 30 de abril de 2014 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Programa Nacional de México sin Hambre de 2014-2018 (PNMSH), el cual contiene cambios respecto a los establecido en el Decreto de la CNCH, donde se destacan variaciones en algunos objetivos generales, se modificó la redacción del segundo objetivo de la CNCH para agregar desnutrición crónica y se incluyó un objetivo a los

⁵ Diconsa es una empresa de participación estatal mayoritaria que pertenece al sector desarrollo social que tiene el propósito de contribuir a la superación de la pobreza alimentaria, mediante el abasto de productos básicos y complementarios a localidades rurales de alta y muy alta marginación.

⁶ Claudia Gamboa, *Cruzada Nacional contra el Hambre: Análisis teórico conceptual, de marco jurídico, políticas públicas, derecho comparado y de opiniones especializadas*, Cámara de diputados, México, 2012, p.23

cinco establecidos en el Decreto relacionado con el desarrollo económico y generación de empleo, lo cual demuestra la evolución de la estrategia.

La CNCH actualmente se orienta para alcanzar el logro de los siguientes seis objetivos:

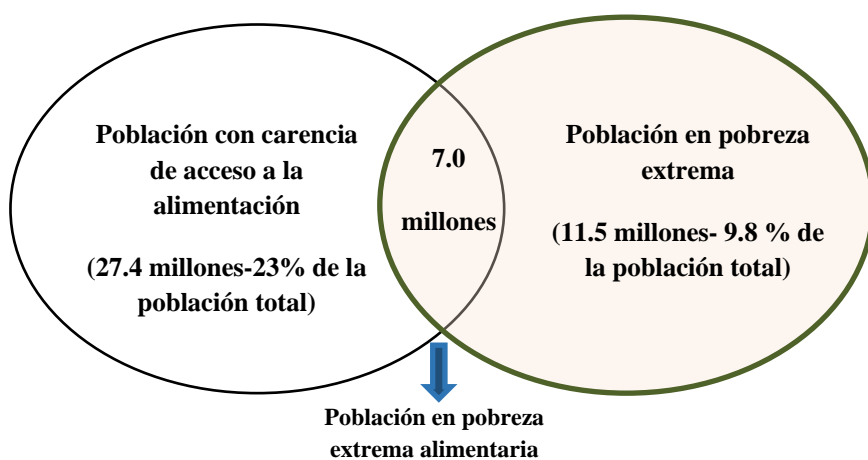
Objetivos de la CNCH de acuerdo con el decreto y el PNMSH	
Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la CNCH contra el Hambre (2013)	Programa Nacional México Sin Hambre (PNSH-2014)
1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional 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.
4. Minimizar las pérdidas post-cosechas 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. ⁷
---	--

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014*, CONEVAL, México, 2015, p.119.

La población objetivo de la CNCH son los mexicanos que se encuentran en pobreza extrema y que además presentan carencia por acceso a la alimentación. Esta condición específica recibe la designación de población en pobreza extrema alimentaria. Para cuantificar a esta población se hace uso de los cálculos oficiales de pobreza del CONEVAL de 2012.⁸ El procedimiento para cuantificar la población objetivo se basó en la caracterización de dos grupos poblacionales: el primero delimitado por las personas en pobreza extrema a nivel nacional y el segundo por las personas que presentan carencia por acceso a la alimentación.

Población objetivo de la CNCH 2012



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL

Al identificar a aquellas personas que presentan las dos características, resulta un total de 7.0 millones de personas en situación de pobreza extrema alimentaria, es

⁷ Cruzada Nacional contra el Hambre: objetivos y organización, [en línea], Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/preguntas-frecuentes-sobre-la-CNCH-nacional-contr-el-hambre/>, [Consulta: 15-diciembre-2014].

⁸ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, "Informe de pobreza en México 2012", *Op. cit.*, p. 22.

decir, 5.9% de la población total. De este total, 3.1 millones se encuentran en zonas urbanas y 3.9 en rurales. La población objetivo de la CNCH representa 60.8% del total de la población en pobreza extrema del país que, a su vez, representa 25.6% del total de la población que presenta carencia por acceso a la alimentación en el país.⁹

Para el cumplimiento de los objetivos de la CNCH, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) utilizará 70 programas ya establecidos en el gobierno federal que servirán a la implementación de la estrategia. (*Ver anexo III*)

3.2. Antecedentes

Los primeros esfuerzos del gobierno mexicano para atender las necesidades de la población en pobreza se llevaron a cabo durante la década de los años setentas, a través de diversos programas como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), el cual estuvo vigente de 1973 a 1983.¹⁰ Éste buscaba lograr el desarrollo rural integral que permitiría el aprovechamiento racional de los recursos naturales y se caracterizó en gran parte por asistencia y subsidios generalizados.

En 1977 se crea la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) con el propósito de llevar a cabo acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional. El esquema de COPLAMAR era similar al PIDER,¹¹ por lo que no existió un cambio en la concepción ni en la forma de hacer política social. Esto perpetuó la costumbre de la población a que el gobierno era quien tenía que brindarles todos los apoyos sin pedir

⁹ Información confidencial proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social

¹⁰ Luis Rodríguez Medellín, “Del asistencialismo a la subsidiaridad: una política de atención a la pobreza”, en Rolando Cordera y Carlos Cabrera (coordinadores), *La política social en México: tendencias y perspectivas*, Facultad de Economía. UNAM. México, 2007 p.111.

¹¹ Enrique Del Val Blanco, “Política social y combate a la pobreza en México”, *Revista El Economista Mexicano*, Nueva Época, Vol.1, Núm. 4, octubre-diciembre, 1997, p. 130.

nada a cambio. Durante este periodo, la política social tuvo una naturaleza asistencialista.

El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) se da a conocer en marzo de 1980 ante la crisis agrícola ocurrida en el país en la segunda mitad de la década de los setentas. SAM se originó como una estrategia para lograr autosuficiencia en granos básicos y alcanzar mínimos nutricionales para la población más necesitada, aunque se enfocó principalmente al ámbito productivo. Gracias al SAM se obtuvieron incrementos en las cosechas y en el ramo ganadero y pesca. Sin embargo, entre sus fallas más deplorables se encuentra la corrupción entre los encargados de los fondos para el SAM y el hecho de que era una estrategia de pizarrón que no tomaba en cuenta las condiciones únicas de la vida rural mexicana.¹²

En 1988 se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, anunciado por el presidente Carlos Salinas, cuyo objetivo era el abatimiento de la pobreza de las zonas indígenas y rurales y de la población de las zonas áridas y urbanas a través de la ejecución de acciones en seis componentes básicos como son la alimentación, salud, educación, vivienda, proyecto productivos y empleo. Debido a la débil legitimidad de su gobierno, ocasionada por la falta de credibilidad social a los resultados de las elecciones de 1988, la naturaleza y las características operativas del programa fueron diseñadas también para construir una amplia base social y política que le permitiera al gobierno fabricar esa legitimidad. El problema principal al que se enfrentó el PRONASOL fue que nunca dejó de ser un programa presidencial y, al no haber estado acompañado de una institucionalización que garantizara su permanencia, corrió con la misma suerte que el presidente que la impulsó; en el momento que el presidente cumplió su mandato el programa también dejó de existir.¹³

¹² Rose Spalding, “El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia” *Revista Estudios Sociológicos*, Ed. Colegio de México, Vol. 3, Núm. 8, México, Mayo-Agosto de 1985, p.340.

¹³ Rolando Cordera y Leonardo Lomelí, *La política social moderna: evolución y perspectivas: resumen ejecutivo y consideraciones finales*, Serie de Cuadernos de Desarrollo Humano, Secretaría de Desarrollo Social. Núm. 26, México, 2005, p.16.

Bajo este esquema, en 1997, durante la presidencia de Ernesto Zedillo, se pone en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), buscando sustituir al PRONASOL para asegurar más eficiencia en el gasto y más transparencia en su asignación. Su objetivo era apoyar a las familias que vivían en pobreza extrema con el fin de potenciar sus capacidades y ampliar sus oportunidades para mejorar sus condiciones de vida.¹⁴ La mayor dificultad que tuvo PROGRESA fue realmente poder llegar a las familias más vulnerables en todo el territorio nacional; se llegó a identificar que habían familias dentro de programa que no lo necesitaban y, viceversa, familias que sí lo necesitaban y todavía no estaban dentro.

Para el año 2002 PROGRESA se transforma en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que continuó con la estrategia empleada, conservando sus principales características e integrando nuevas acciones con el fin de ampliar el acceso de las familias que viven en condiciones de pobreza.

A partir del 2005 se dio un cambio importante en la política social para la superación de la pobreza. Se diseñó un esquema de operaciones en dos vertientes: por un lado, la ejecución de acciones amplias dirigidas a la población en general en materia de seguridad y asistencia social, salud, educación y, por el otro, acciones focalizadas dirigidas a la población en pobreza extrema orientadas al desarrollo de capacidades de las personas y familias mediante acciones conjuntas de alimentación, salud y educación.

La CNCH fue presentada oficialmente el 21 de enero de 2013 en Las Margaritas, Chiapas.¹⁵ Se trató de una estrategia de inclusión y bienestar social anunciada por el

¹⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “Factores determinantes del éxito de los programas de alimentación”, [en línea], Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/009/y5030s/y5030s0j.htm>, [Consulta: 20-diciembre-2015].

¹⁵ Si bien Chiapas es uno de los estados con mayor índice de pobres, hay municipios más o igual de vulnerables que se encuentran en Oaxaca, como San Juan Tepeuxila (97.4%); Mixtla de Altamirano en Veracruz (97%) y; Santiago Textitlán en Oaxaca (96.6%). Entonces queda la duda ¿Por qué se inició la campaña contra el hambre en el municipio de Las Margaritas? ¿Fue por mera aleatoriedad? Las Margaritas está ubicado en la región fronteriza de Chiapas y a cinco municipios de la zona de pobreza más importante de la entidad (Aldama, San

gobierno federal mexicano que pretende combatir la pobreza, la desnutrición y la marginación social en México. Su implementación ha sido delegada por el presidente Enrique Peña Nieto a la Secretaría de Desarrollo Social. Esta es la primera política social masiva implementada en el sexenio presidencial 2012 – 2018.

Desde el PRONASOL hasta la CNCH pareciera que los programas sociales están sujetos a una agenda política y que, en el mejor de los casos, el impacto es vigente sólo durante la administración que lo impulsa. La evidencia muestra que depende del presidente en turno el perfil, alcance y segmentación del programa social nacional. Sin embargo, la naturaleza asistencialista que ha caracterizado a todos los programas sigue manteniéndose. Sólo analizando los primeros pasos de la CNCH se identifica que muchas de las acciones de programas anteriores son recopiladas en la implementación de ésta.

Los programas sociales implementados en México no han reducido la pobreza y no lo han hecho, en menor o mayor medida, porque están diseñadas para dar recursos y no para alentar la creación de empleos, el crecimiento de las empresas de todos tamaños, mejores servicios públicos y aumento al salario mínimo.

3.3. Contexto social, económico y político

Para comprender el avance del programa en los primeros años de su implementación, es básico entender la situación de inicio en la que se encontraba el país en el ámbito social, económico, político.

Juan Cancuc y Chalchihuitán) en los Altos de Chiapas. Resulta interesante saber que fue en Las Margaritas donde el Ejército Zapatista de Liberación Nacional tomó por asalto su palacio municipal el 1 de enero de 1994 y desde entonces se convirtió en uno de los pueblos ocupados por el EZLN. Por lo que se deduce que se escogió este municipio para mitigar al movimiento social. Marisol Velázquez Salazar, “Cruzada Nacional contra el Hambre: provocación y neo-pacto de solidaridad”, *Ciudades y Regiones*, FES-Acatlán, Boletín Núm. 2, México, febrero 2013, pp. 28-29.

3.3.1. Contexto social

Como ya se hizo notar anteriormente, el programa impulsado por el presidente de la República no es nuevo; programas que pretendían combatir la pobreza y la carencia alimentaria han existido en el país desde mediados de los años 70. A pesar de ello, resultan reveladoras las cifras sobre la desnutrición que arroja el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI):¹⁶ todos los días 23 mexicanos mueren a causa de problemas de salud asociados al hambre, en un ritmo que no ha decrecido en la última década.¹⁷ Desde el 2000 hasta el 2011, 8 mil 547 personas murieron cada año por esta causa¹⁸ y el 13.6% de los niños menores de 5 años tienen algún grado de retraso de crecimiento por causas asociadas a la desnutrición.¹⁹

Después de estos datos, resulta paradójico saber que México también es uno de los países con mayores niveles de obesidad tanto en la región latinoamericana como a nivel mundial, ya que 33% de su población adulta²⁰ sufre de obesidad.²¹ Esto debido a los alimentos y bebidas que consume.²²

Para entender la paradoja entre las muertes por desnutrición y el alto porcentaje de personas con obesidad es necesario comprender la posición gubernamental hacia el

¹⁶ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) es una institución autónoma que busca captar, procesar y difundir información del territorio, la población y economía de calidad, pertinente, veraz y oportuna.

¹⁷ Martha Martínez, “23 mexicanos mueren por desnutrición cada día”, en *Reforma*, [en línea], Disponible en: <http://www.reforma.com/libre/acceso/acceso.htm?urlredirect=/enfoque/articulo/686/1370835/?Titulo=muere-n-23-al-dia-por-desnutricion>, [Consulta: 21-diciembre-2015].

¹⁸ Georgina Olson, “Hambre mata más que narco; hay 12 millones sin canasta básica”, en *Excelsior*, [en línea], Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/02/19/nacional/811635>, [Consulta: 3-enero-2015].

¹⁹ S/A, “Educación, el talón de Aquiles para el desarrollo humano en México”, en *CNN*, [en línea], Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/07/24/educacion-el-talon-de-aquiles-para-el-desarrollo-humano-en-mexico>, [Consulta: 3-enero-2015].

²⁰ Aproximadamente la población adulta en México es de 70 millones de personas. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Población de México”, [en línea], Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/default.aspx?tema=P>, [Consulta: 10-enero-2015].

²¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2013*, FAO, Roma, 2014, p.8.

²² México hasta hace unos años ocupaba el primer lugar en el consumo de refresco y bebidas azucaradas, sin embargo, en este 2015 México consume 137 litros por persona al año, ocupando el cuarto lugar en consumo de bebidas carbonatadas por debajo Argentina, Estados Unidos y Chile, en *El Universal*, sección Finanzas, México, 10 de Julio de 2015, p.4.

ingreso básico de alimentos a través de la canasta básica. En el 2012, la canasta básica urbana estaba compuesta principalmente por harinas y panes, leguminosas, frutas y verduras, carnes de pollo, res y cerdo, azúcar y aderezos.²³ Esta canasta subió su valor de 588.80 pesos (56 dólares) en el 2008 a 1,081.20 pesos (80 dólares) en el 2012. Un trabajador cuyo ingreso fuera de un salario mínimo (de 59.82 pesos en el 2012 [4.4 dólares], 1,794.6 pesos mensuales [133.9 dólares]),²⁴ tendría que trabajar un total de 18 días para lograr la adquisición del total de los productos de la canasta.

Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos del INEGI del 2012, el ingreso promedio de un hogar mexicano es de 12,708 pesos mensuales (948 dólares), considerando 2.4 perceptores de ingreso por familia.²⁵ Esto es, un trabajador mexicano tiene un ingreso promedio de 5,295.00 pesos mensuales (395 dólares) equivalentes a 2.95 salarios mínimos. En estos términos, una canasta básica se encuentra en posibilidades reales de adquisición para un trabajador mexicano después de 6.15 días de labor.

Del ingreso de un trabajador mexicano, 34% está destinado al rubro de adquisición de alimentos, bebidas y tabaco; seguido del gasto en transporte en un 18%, 13.5% en educación y esparcimiento, 8.9% en vivienda y combustibles, 7.3% en cuidados personales, 6.1% en servicios para la casa, 5.1% en vestido y calzado, 3.9% en transferencias de gasto y 2.5% en cuidados de la salud.²⁶

Por lo antes mencionado, el contexto social en México está caracterizado en términos alimenticios por dos fuerzas: en primer lugar el esfuerzo de la población por obtener alimentos de alto valor nutricional y accesibles a sus niveles de ingreso y,

²³ S/A, “Canasta básica mexicana 2015”, [en línea], Disponible en: <http://elinpc.com.mx/canasta-basica-mexicana>, [Consulta: 10-enero-2015].

²⁴ Israel Rodríguez, “Casi 30% se elevó el costo de la canasta básica alimentaria por persona en 4 años”, *La Jornada*, Economía, 1 de julio de 2012, México, p.29.

²⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012, [en línea], Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2013/julio/comunica5.pdf>, [Consulta: 11-enero-2015].

²⁶ *Ibidem*.

por el otro lado, el empuje del mercado de alimentos por el consumo de aquellos que son considerados chatarra, con muy bajo aporte nutricional y un muy alto aporte calórico, es decir, aquellos alimentos que son accesibles a la mayoría de la población no son los que aportan un equilibrio nutricional, sino son aquellos con insumos baratos pero no nutricionales como los refrescos, botanas y alimentos callejeros.

3.3.1.1. El desarrollo humano dentro del contexto social

Las dimensiones de pobreza en las que se encontraba México en el 2012, antes de que empezara la CNCH, pasó de 46.1% en el 2010 a 45.5% en el 2012 y la pobreza extrema pasó de 11.3% a 9.8%.²⁷

Esta situación de cierta mejora en la disminución de la pobreza también se refleja en el progreso del IDH de México, en el 2000 tenía un índice de 0.699 y para el 2012, inicio de la gestión de Enrique Peña Nieto, el IDH se encontraba en 0.755, es decir, un avance de 8.02%.²⁸

Analizando los componentes de medición del IDH primero se analizará el factor del ingreso; en el 2010 el ingreso promedio de un hogar mexicano era de 10, 221 mensuales pesos (792 dólares), considerando 2.28 perceptores de ingreso por familia, es decir, un ingreso promedio mensual por trabajador de 5,102.42 (395 dólares),²⁹ 3.1 salarios mínimos, en el 2012. Como ya se mencionó, el ingreso por trabajador era de 5,295.00 (410 dólares), 2.95 salarios mínimos, considerando 2.4 perceptores de ingreso por familia; con esto, se deduce que el ingreso real del hogar

²⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social, Informe de pobreza en México 2012, *Op cit*, p. 38.

²⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tendencias del Índice de Desarrollo Humano, 1980-2013, *Op cit*.

²⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010, [en línea], Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabdirecto.aspx?s=est&c=33493>, [Consulta: 12-enero-2015].

pierde poder adquisitivo y es necesario incrementar la base de perceptores por familia para lograr la compra de los mismos bienes que en el 2010.

Un segundo componente del desarrollo humano refiere a la esperanza de vida al nacer; en México en el 2002, la esperanza de vida de los hombres era de 70.85 años y de las mujeres era de 76.38 años, para el 2012 la esperanza de vida de los hombres era 71.40 años y de las mujeres era de 77.28 años.³⁰ La mortandad infantil registró 11.58 defunciones de niños menores de 1 año por cada 1000 nacimientos vivos. México, en el 2012, se posicionó en el número 56 de 195 países en el indicador de esperanza de vida al nacer. Considerando que en el país con mayor expectativa de al nacer es en Mónaco con 90 años y en México es de 77 años, la diferencia es notable.³¹

Dentro del tercer componente del IDH, se encuentra la educación, la cual se mide a través de la tasa de alfabetización y la matriculación escolar. Según el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) las estadísticas indican que la población de 15 años o más tiene, en promedio, 8.6 grados de escolaridad; sin embargo, nuestro país aún se encuentra lejos de las naciones de mayor desarrollo, como Noruega o Estados Unidos con 13.9 y 13.3 respectivamente, habiendo una diferencia de casi seis años entre el país escandinavo y México, es decir, casi el ciclo completo de primaria.

En el ciclo 2009-2010, 965 niños de cada 1,000 matriculados en primaria aprobaron un grado educativo. En educación secundaria, la regularización por exámenes extraordinarios hizo posible un aumento de ocho puntos porcentuales en la tasa y de 17 puntos en media superior. El INEE refiere que la tasa de deserción en el ciclo escolar 2009-2010 en primaria fue de 0.8%; en secundaria de 6%, y en media

³⁰ Consejo Nacional de Población, “Indicadores básicos de la República mexicana”, [en línea], Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Indicadores_Basicos_1990_2010/Nacional_1990_2010/RepublicaMexicana.xlsx, [Consulta: 12-enero-2015].

³¹ Index Mundi, “Expectativa de vida”, [en línea], Disponible en: <http://www.indexmundi.com/map/?v=30&l=es>, [Consulta: 15-enero-2015].

superior de 14.9%.³² Esto se traduce en que el joven entre 12 y 15 años se convierte en un receptor de ingreso imposibilitando continuar con sus estudios en la mayoría de los casos.

En este aspecto, la CNCH busca garantizar asistencia a un centro de educación formal de la población de 3 a 15 años, la certificación de la secundaria completa para la población que tiene de 15 a 20 años, nacidos a partir de 1982, y la certificación de la primaria para la población nacida antes de 1982.

3.3.2. Contexto económico

El primer año de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto en México se vio marcado por una gran intensidad de propuestas de reformas estructurales en los ámbitos político, económico y social. De la oncena de reformas propuestas en el momento de la llegada del presidente al poder, seis están pensadas como mecanismos que mejoran la productividad y el crecimiento.³³ Durante el 2010 y 2011, se experimentaron signos de desaceleración económica cíclica, los cuales comenzaron a verse diluidos al comienzo del 2012 con una volatilidad mayor de los mercados internacionales y una dependencia incremental hacia las exportaciones de energéticos y materias primas. Durante este periodo, existió un proceso de desendeudamiento de los principales países avanzados que significó un menor comercio internacional.³⁴

Esto impactó directamente a la balanza comercial de México que, para el año 2012, prácticamente fue nula, registrando un superávit de sólo 18 millones de dólares (considerando tanto comercio petrolero como no petrolero).³⁵ De igual manera, las

³² Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *¿En qué medida el sistema educativo cubre la necesidad social de educación?*, INEE, México, 2010, p.3.

³³ Reforma energética, reforma en materia de competencia económica, reforma financiera, reforma hacendaria, reforma laboral, reforma en materia de transparencia.

³⁴ Banco Mundial, "México: panorama general", [en línea], Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/mexico/overview#1>, [Consulta: 16-enero-2015]

³⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Balanza comercial de mercancías", [en línea], Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/balopbol.pdf>, [Consulta: 16-enero-2015]

exportaciones con destino diferente a los Estados Unidos se redujeron significativamente a raíz de la mencionada desaceleración, lo que acentúa de igual manera la dependencia del comercio internacional con el vecino del norte.

Derivado del efecto de la reducción en el crecimiento de la actividad productiva internacional, el choque se percibió en la producción nacional que de igual manera se ve desacelerada. Sin embargo, la presión inflacionaria derivada de esta desaceleración fue contenida sin efectos significativos en las cuentas nacionales ni externas, utilizando el gasto público. En lo que refiere al crecimiento mundial, la economía global avanzó en el orden del 3.2% en el 2012 después de avanzar 4% en el 2011. El crecimiento, como ha sucedido desde la década de los 90, es impulsado por los países emergentes y no por los desarrollados. Basta reconocer el caso de Estados Unidos que en el 2012 avanzó 2.2% y en el 2011 1.8%, llevando el indicador a la baja.³⁶

Exclusivamente en las variables económicas, México había encontrado una cierta estabilidad durante los años previos al 2012 que se explicaba por una continuidad de políticas que favorecían la actividad productiva y fomentaban la apertura económica. Hacia el final de 2012, el PIB nacional crecía en el orden del 3.9%³⁷ y el PIB per cápita se mantenía en el orden de los 10,483 dólares.³⁸ Sin embargo, otros factores decisivos influyeron en el desempeño de la economía en este periodo.

Fue durante este tiempo que la llamada guerra contra el narcotráfico, encabezada por el entonces presidente Felipe Calderón, costaba al país la fuga de inversiones con un monto de casi 13,000 millones de dólares de inversión extranjera directa, al pasar de 26,000 millones de dólares en 2007 a 12,659 millones de dólares al cierre de 2012.³⁹ Esta cifra además fue fuertemente influida por la venta de acciones de

³⁶ Banco Central de Reserva de El Salvador, *Informe económico 2012*, BCR, San Salvador, 2013, p.13.

³⁷ Banco de México, *La balanza de pagos de 2012*, BM, México, 2013, p.4.

³⁸ Juan Reyes, "México 2006-2012: Un balance económico", en El Universal, [en línea], Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/96872.html>, [Consulta: 17-enero-2015]

³⁹ Banco de México, *Informe Anual 2012*, BM, México, 2013, p.17.

capital extranjero de Banamex por 4,106 millones de dólares lo que impactó de forma negativa a la captación de capitales extranjeros en el país.⁴⁰

En lo que refiere a la demanda interna de la nación, durante el 2012 se presentó una estabilidad general aunque algunos de los componentes mostraron una moderada desaceleración. El consumo experimentó uno de sus años de menor aceleración, al cerrar con una variación del 3.1% contra 2012, siendo que el año anterior la variación fue del 4% y en el 2010 de 4.6%.⁴¹ Esto fue debido a que el ingreso promedio real de los trabajadores no tuvo mejoría y la masa salarial fue menor a lo observado antes de la crisis.

En este indicador se refleja la pérdida de valor de la mano de obra nacional y la desprofesionalización de los empleos. Esta tendencia se ha seguido durante la última década y en este segmento genera una amplia dependencia del crédito al consumo que, paradójicamente, es el único elemento del consumo agregado que incrementa en el año. De igual manera, las remesas del extranjero cayeron, pasaron de 22,803 millones de dólares en 2011 a 22,445 millones de dólares en el 2012,⁴² siendo que en el mismo Estados Unidos el mercado laboral experimentó una debilidad marcada en incremento del desempleo y menor ritmo de creación de empleos.

Finalmente, en el factor de la inversión se observó una notoria desaceleración derivada principalmente del débil desempeño de la industria de la construcción de vivienda, así como una reducción de la inversión extranjera directa y de la inversión de los mexicanos en el exterior. Evaluando todos los elementos del PIB, adquiere relevancia el hecho de que en los sectores de la construcción, manufacturero e industrial la desaceleración experimentada hizo estragos significativos durante la segunda mitad del 2012, no pudiendo ser revertida por el sector servicios que experimentó una mejora considerable.

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ *Ibidem.* p. 75.

⁴² *Ibidem,* p.126.

Desde 1990, la meta establecida anual de inflación para el país es del 3%, no habiéndose logrado alcanzar en ningún año desde entonces, pero con tendencia a la baja. Sin embargo, en el 2012 la inflación se cerró en 4.0%,⁴³ viéndose fuertemente afectado por el incremento en los precios de productos agropecuarios. La razón del incremento en este sector es diversa, sin embargo, es fuertemente atribuible a la pérdida de oferta de productos debido a la reducción de la superficie real de producción por cesión al narcotráfico.⁴⁴ Además, un evento adicional que afectó el precio fue el brote de gripe aviar que presionó fuertemente los precios del pollo y huevo, junto a factores climáticos que afectaron el tomate.⁴⁵

En lo que refiere a las reservas internacionales, éstas se ubicaron a finales del 2012 en su nivel más alto, llegando a los 164 mil millones de dólares mientras que en 2011 se encontraban en 142 mil millones de dólares. Adicionalmente, el Fondo Monetario Internacional incrementaba la línea de crédito a 73 mil millones de dólares.⁴⁶ De igual manera, las tasas de interés mostraban una tendencia estable, manteniéndose en el orden del 4.5%⁴⁷ durante la gran parte del año debido a una percepción de incremento en liquidez de la economía que no hizo necesario incentivar el ahorro.

3.3.3. Contexto Político

Enrique Peña Nieto llegó al poder el primero de diciembre de 2012 bajo un ambiente político marcado por una amplia duda de legitimidad por la elección presidencial.

⁴³ *Ibidem.* p.35.

⁴⁴ Oxfam en su informe “Crisis rural, Cambio Climático y Pobreza: Hacia la búsqueda de Alternativas para la definición de Políticas Públicas en México”, menciona que debido a la incidencia del narcotráfico ha habido cambios en los patrones de cultivo y posesión de las propiedades agropecuarias, es decir, en tierras donde antes se cultivaba tal vez maíz ahora la utilizan para sembrar amapola. Ver informe del mismo nombre por Carla Zamora, México, Ed. Oxfam, 2011.

⁴⁵ Debido a las bajas temperaturas, en el 2011, afectaron cosechas de maíz, tomate y otras hortalizas.

⁴⁶ *Ibidem.* p.55.

⁴⁷ *Ibidem.* p.57.

Peña Nieto ganó con un 38.2%,⁴⁸ su toma de posesión se inauguró con una variedad de protestas con diferentes componentes sociales que marcaron el sentir social hacia la política nacional. Consciente de esto, una de sus primeras acciones de gobierno fue el mostrar un rumbo enérgico que prometían un futuro prospero, debido a que se mostró una campaña de esperanza y un mercado emergente atractivo. Entre las acciones más importantes fue el Pacto por México en alianza con el Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), la redefinición de la estrategia de seguridad federal (que marcaría una clara separación de la estrategia de Felipe Calderón), la CNCH,⁴⁹ de la cual se hablará en las siguientes páginas.

3.4. Instituciones que conforman la Cruzada Nacional contra el Hambre

La CNCH, al ser una estrategia de inclusión, busca conjuntar los esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de el sector público y privado y de organismos e instituciones internacionales.

Se constituye de cuatro componentes, la primera es la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la CNCH contra el Hambre, la cual tiene como función coordinar las acciones y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos, y está integrada por los titulares de las dependencias y entidades siguientes:

- I. Secretaría de Desarrollo Social, quien la preside;
- II. Secretaría de Gobernación;
- III. Secretaría de Relaciones Exteriores;
- IV. Secretaría de la Defensa Nacional;
- V. Secretaría de Marina;
- VI. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

⁴⁸ John Ackerman, “Zapatazo”, en *La Jornada*, México, 4 de marzo de 2013, p.23

⁴⁹ Gustavo Sánchez, “10 momentos clave de los 100 primeros días del gobierno de EPN”, en *Aristegui noticias*, [en línea], *Disponible en: <http://aristeguinoticias.com/1003/mexico/10-momentos-clave-de-los-100-primeros-dias-del-gobierno-de-epn/>*, [Consulta: 21-enero-2015].

- VII. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- VIII. Secretaría de Energía;
- IX. Secretaría de Economía;
- X. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y alimentación;
- XI. Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- XII. Secretaría de Educación Pública;
- XIII. Secretaría de Salud;
- XIV. Secretaría del Trabajo y Prevención Social;
- XV. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
- XVI. Secretaría de Turismo;
- XVII. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas;
- XVIII. Instituto Nacional de las Mujeres; y
- XIX. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la familia.⁵⁰

La Comisión tiene la facultad de hacer ajustes en el diseño de los programas, en la focalización o cobertura de los mismos e implementación de acciones eficaces de coordinación.

El segundo componente son los Acuerdos Integrales para el Desarrollo con las entidades federativas y los municipios; por medio de estos acuerdos SEDESOL busca una mayor participación de las instancias de gobierno para definir las acciones y orientar el gasto social hacia el cumplimiento de la CNCH.

El tercer componente es el Consejo Nacional de la CNCH contra el Hambre, el cual es una instancia incluyente para el diálogo de los sectores público, privado y social, con el fin de crear acuerdos para fortalecer y complementar y, en su caso, mejorar

⁵⁰ Secretaría de Desarrollo Social, *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la CNCH contra el Hambre*, Diario Oficial de la Federación, México, enero 2013, p.3.

las líneas de acción y cumplir con mayor eficacia los objetivos de la CNCH. El consejo está integrado por:

- I. El secretario de Desarrollo Social, quien presidirá
- II. Representantes de organizaciones de los sectores social y privado;
- III. Representantes de instituciones académica, y
- IV. Representantes de organismos e instituciones internacionales.⁵¹

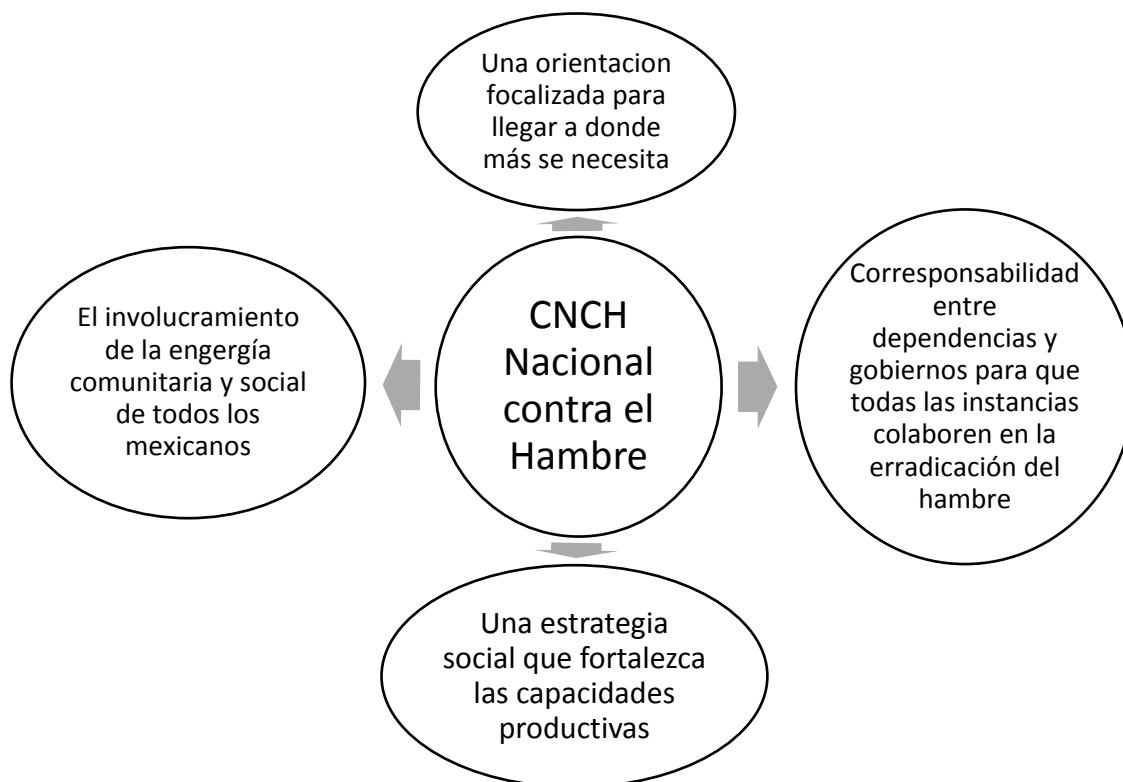
El cuarto y último componente son los Comités Comunitarios, integrados por beneficiarios de los programas sociales; tiene la finalidad de articular la participación social en la CNCH y los programas que convergen en ésta, quienes participarán en su proceso de instrumentación y supervisarán el cumplimiento real de los objetivos y la transparencia de las acciones implementadas.

3.5. Diseño Cruzada Nacional contra el Hambre

La estrategia de la CNCH es alinear sus acciones con los indicadores que ha definido el CONEVAL con el objeto de reducir de manera más efectiva las carencias de la población.

⁵¹ *Ibidem.*

Los ejes del programa son:



Fuente: Alejandro Villagómez, “El hambre en México”, *El Universal*, México, 23 de enero de 2013, p.85

De esta manera, se ha definido una lista de 48 acciones alineadas a las seis carencias sociales de la medición multidimensional de la pobreza (que define el CONEVAL),⁵² al ingreso de las personas por debajo de la línea de bienestar mínimo y a la participación social. Ésta lista de acciones se vincula con metas para cada indicador, con lo cual se facilitará su monitoreo, seguimiento y evaluación.

Con respecto a las acciones emprendidas sobre las seis carencias que menciona el CONEVAL, se tiene:

1) En la carencia acceso a la alimentación su objetivo es incorporar a nuevos beneficiarios al padrón de Oportunidades y a nuevos beneficiarios al padrón de

⁵² El CONEVAL define a la pobreza como la prevalencia de una entre seis tipos de pobreza posibles: acceso a la alimentación rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de vivienda, servicios básicos para la vivienda.

PAL/SIN HAMBRE,⁵³ dotar de leche Fortificada a las familias, abrir nuevos establecimientos de LICONSA,⁵⁴ inaugurar nuevas tiendas DICONSA, habilitar nuevas unidades móviles de atención DICONSA, construir nuevos comedores comunitarios, Instalar comedores escolares, distribuir alimentos a la población con carencia alimentaria, fortalecer la agricultura para autoconsumo mediante huertos familiares y crear programas de medición de peso y talla de todos las niñas y niños.⁵⁵

2) Para la carencia de rezago educativo, cuyas acciones son: asignar becas a madres jóvenes y jóvenes embarazadas para que asistan a un centro de educación básica, así como a niñas y niños para que asistan a un centro de educación básica nivel primaria, secundaria, certificar a personas nacidas antes de 1982 en nivel primaria, y las nacidas después de 1982 a nivel secundaria, inaugurar nuevos centros escolares de educación básica de tiempo completo.⁵⁶

3) Para la carencia acceso a los servicios de salud se propone afiliar al Seguro Popular y reafiliar al Seguro Popular.

4) En la carencia acceso a la seguridad social, la acción es: afiliar al Programa de 65 y más.⁵⁷

5) En la carencia calidad y espacios de la vivienda las acciones son: construir piso, techo y muro firme y cuarto adicional que evite el hacinamiento, construir Vivienda básica rural y urbana/pie de casa.⁵⁸

⁵³ Programa de Apoyo Alimentario, busca garantizar la ingesta de alimentos a las familias más pobres, por medio de una tarjeta que ampara un promedio de 14 productos de la canasta básica en las tiendas DICONSA.

⁵⁴ LICONSA, es una empresa de participación estatal mayoritaria, que industrializa leche de calidad y la distribuye a precio subsidiado en apoyo a la nutrición de millones de mexicanos, especialmente de niños de hasta 12 años.

⁵⁵ Información confidencial proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social.

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ Programa 65 y más, atiende a las personas adultas mayores de 65 años en adelante y tiene cobertura nacional, los beneficiarios reciben apoyos económicos de 580 pesos mensuales con entregas de 1,160 pesos cada dos meses.

⁵⁸ Información confidencial proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social.

6) Para la carencia de servicios básicos de la vivienda, se busca: ampliar la red de agua potable y drenaje a viviendas que no contaban con este servicio, así como, dotar de energía eléctrica a viviendas que no contaban con el servicio, instalar de celdas solares que permitan dotar de energía eléctrica a la vivienda, construir estufas ecológicas/fogones, construir letrinas /baños ecológicos/ biodigestores para viviendas.⁵⁹

En cuanto a la participación social se busca: construir comités comunitarios de la CNCH.

Para las personas con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo las acciones son: desarrollar y dotar infraestructura para proyectos productivos, apoyar para la constitución de huertos comunitarios para la producción, otorgar créditos productivos a productores/empresas, grupos organizados, dotar de apoyos para el fortalecimiento-seguimiento de proyectos productivos, apoyar con jornales del programa empleo temporal, incorporar a nuevos beneficiarios al padrón de Oportunidades.⁶⁰

Estas acciones se dividieron en el ámbito rural y en el ámbito urbano, en el primero, se busca beneficiar a 3.1 millones de personas (47.78% del total de la población objetivo). La CNCH parte de la organización comunitaria, la participación ciudadana y la creación de los comités comunitarios para la identificación de carencias y prioridades de la comunidad. A partir de ahí se trata de empatar la oferta de programas sociales que tienen participación en la CNCH para atender la demanda social.

La CNCH incluye los programas de transferencias monetarias condicionadas y otros incentivos para la generación de ingreso, pero también esquemas de apoyo en especie, como transferencia de cocinas comunitarias y abasto de alimentos,

⁵⁹ *Ibidem.*

⁶⁰ *Ibidem.*

mejoramiento de la vivienda e infraestructura básica a través de la instalaciones de agua potable, drenaje, electricidad, la construcción de un cuarto adicional, así como impulso a la producción de autoconsumo por medio de apoyos a minifundistas y crédito para proyectos productivos de pequeña y mediana escala.⁶¹

En el ámbito urbano también la CNCH parte de la organización comunitaria para la identificación de la demanda social, busca beneficiar a 3.8 millones de personas (55.22% del total de la población objetivo): la estrategia incluye programas de desarrollo de capacidades humanas, vivienda, infraestructura social básica y de generación de ingreso, compartidos con el ámbito rural. Sin embargo, existen algunas diferencias que se adaptan al entorno urbano, tomando en cuenta, por ejemplo, el tipo de problemáticas y opciones de empleo en lugar de apoyos productivos. Así, para el ámbito urbano se hace mayor énfasis en el fortalecimiento de la cohesión social, áreas verdes y espacios públicos, así como desarrollo del deporte, cultura y recreación.⁶²

Conforme a la CNCH se busca cumplir estas acciones a través de los programas ya existentes, debido a que no hay programas nuevos, por lo que se propone rediseñarlos y reorientarlos para que incidan primero sobre la misma población, y segundo, que tengan un objetivo en común.

Para su implementación se divide en dos etapas, la primera considera atender a 400 municipios del país, de 2456 totales, que concentran a las zonas de mayor número e incidencia de personas en pobreza extrema y carencia de acceso a la alimentación, en todas las entidades federativas. Posterior a la puesta en marcha de la CNCH en los 400 municipios estratégicos, iniciará la cobertura en los municipios restantes donde haya personas con pobreza extrema alimentaria, con el objetivo de cubrir a la totalidad de los municipios del país. (*Ver anexo IV*)

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² *Ibidem.*

Según Rosario Robles, titular de la Secretaría de Desarrollo Social, se busca atender en los primeros 400 municipios, a los más pobres dentro de los pobres. Sin embargo, no incluye a todos los municipios más pobres como: los municipios Donato Guerra del Estado de México con 41.5% de pobreza extrema, Huajicori del estado de Nayarit con 42.6%, Ayotzintepec con 43.3% Asunción cacalotepec con 56.6% y Abejones con 56.8% del estado de Oaxaca, por nombrar algunos, pero sí incorpora a las delegaciones de la ciudad de México Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Tlalpan y Álvaro Obregón, donde menos del cuatro por ciento de su población se encuentra en pobreza extrema, pero son el 48% del padrón y 49% de los votos de la izquierda.⁶³ Aunque Robles constantemente ha señalado que la estrategia no puede ser usada con fines electorales, en 100 municipios, de los 400 anteriormente mencionados, hubo elecciones en el 2013.⁶⁴

Diputados de los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC) cuestionaron que la CNCH contra el Hambre tiene fines electorales. La diputada María Fernanda Romero, disputada federal por el partido MC, señaló que los 400 municipios incluidos en la CNCH se seleccionaron por criterios partidistas. “Se trata de un ardid electorero; se marcaron municipios para que los partidos ganen o pierdan elecciones. No hay una preocupación real por la pobreza extrema y alimentaria”.⁶⁵

El CONEVAL ha señalado que el programa tiene imprecisiones en su diseño, pues no consideró la generación de empleos como consecuencia del crecimiento económico, ni precisó el concepto de hambre. Por tanto, todo esfuerzo encaminado

⁶³ Andrea Becerril, “Censurables negocios familiares detrás de la CNCH: Encinas”, *La Jornada*, México, 14 de abril de 2013, p.10.

⁶⁴ Marcela Turati, “CNCH Electoral”, en *La evaluación, Proceso*, 14 de abril, Núm. 1902, México 2013, p.31

⁶⁵ Enrique Méndez y Roberto Garduño, “Diputados de oposición acusan tintes electorales en la CNCH contra el Hambre”, *La Jornada*, [en línea], Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/03/06/112546681-diputados-de-oposicion-acusan-tintes-electorales-en-CNCH-contra-el-hambre>, [Consulta: 5-febrero-2015].

a abatirla es inútil. De nueva cuenta, la improvisación o la ineptitud entierran un programa que sin duda es urgente.⁶⁶

En el diagnóstico de diseño de la CNCH, el CONEVAL indica que faltan elementos básicos, como un documento conceptual final en el que se integren y clarifiquen las diferentes definiciones y proporciones, aspectos clave como el marco conceptual, la identificación de las causas y los efectos, el diagnóstico de la situación en México y la caracterización de la población que presenta el problema.⁶⁷

3.6. Financiamiento del programa Cruzada Nacional contra el Hambre

La CNCH, al ser una estrategia, no tiene recursos económicos propios. Todas las obras y acciones que se realizan en el marco de la CNCH son financiadas con los recursos de las dependencias, entidades y programas que participan; es por ello que resulta vital el trabajo de coordinación interinstitucional.

En 2013, la CNCH considera la participación concurrente de 70 programas del gobierno federal que, en su conjunto, tienen un presupuesto de 294,655.10 millones de pesos.⁶⁸

Ramo	Programas	Presupuesto 2013
Hacienda y Crédito Público	17	\$ 11,383,827,245
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	5	\$ 54,635,998,601

⁶⁶José Luis Reyna, “Cuando la corrupción pasa la factura”, en Milenio, [en línea], Disponible en: http://www.milenio.com/firmas/jose_luis_reyna/corrupcion-pasa-factura_18_167563260.html, [Consulta: 21-enero-2015].

⁶⁷ Angélica Enciso, “La CNCH antihambre, imprecisa y sin estrategia básica: Coneval”, *La Jornada*, México, miércoles 2 de octubre de 2013, p. 36.

⁶⁸ Secretaría de Gobernación, *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2013*, Diario Oficial de la Federación, México, 27 de diciembre de 2012.

Comunicaciones y Transportes	1	\$ 1,316,872,805
Economía	3	\$ 2,617,470,996
Educación Pública	4	\$ 36,886,614,314
Salud	6	\$ 76,171,812,865
Trabajo y Previsión Social	3	\$ 1,628,254,000
Reforma Agraria	3	\$ 2,545,453,750
Medio Ambiente y Recursos Naturales	13	\$ 21,802,159,471
Desarrollo Social	14	\$ 85,666,631,782
Seguridad Pública	1	\$ 1
TOTAL	70	\$294,655,095,830

Fuente: Secretaría de Gobernación, Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2013, Diario Oficial de la Federación, México, 27 de diciembre de 2012.

La SEDESOL enfrenta la obligación de aclarar el destino de 845 millones de pesos “de probables daños y perjuicios” a hacienda pública. Lo anterior, luego de las observaciones hechas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a contratos y al desempeño de la CNCH, la SEDESOL aún no ha solventado la mitad de las irregularidades detectadas.⁶⁹

La forma de participación de la sociedad civil ha sido a través de la implementación de mecanismos para captar, canalizar y dar seguimiento a las aportaciones monetarias, recursos físicos que hacen las mismas organizaciones civiles. En junio del 2014 se firmaron convenio de colaboración con cinco organizaciones de la sociedad civil e instituciones de salud⁷⁰ para que atiendan los comedores comunitarios, también para que obtengan datos duros (medición de talla y peso)

⁶⁹ Alfonso Urrutia, “Incumple Sedesol observaciones de la ASF por 845 millones de pesos”, México, *La Jornada*, miércoles 9 de septiembre de 2015, p.37

⁷⁰ Las organizaciones son: Un Kilo de Ayuda, Instituto Nacional de Salud Pública y de Ciencias Médicas, Instituto de Nutrición Salvador Zubirán, Oxfam y la Asociación Mexicana de Bancos de Alimentos.

sobre los resultados de una mejor alimentación en niñas y niños y, por último, para asegurar el abasto de alimentos en los municipios.⁷¹

Por otro lado, no ha quedado suficientemente clara la participación del sector privado en la estrategia. Hasta el momento se han integrado al Consejo de la CNCH transnacionales que se consideran “socialmente responsables”, como Nestle, Pepsico y Walmart, quienes, en los últimos 10 años, se han beneficiado con más de tres mil millones de dólares en aranceles no cobrados por concepto de importación.⁷²

Además, son las mayores distribuidoras de productos chatarra que contribuyen al incremento de la obesidad y sobrepeso de los mexicanos. PepsiCo participará a través de su sección Quaker con la creación de una galleta de avena “de muy bajo precio que sea nutritiva”, mientras que Nestlé aportará 200,000 horas de capacitación en nutrición y capacitará a 15,000 mujeres en la creación y gestión de microempresas que les permitan financiamiento.⁷³

Fue muy criticada la SEDESOL por diversas organizaciones sociales al permitir el ingreso de compañías transnacionales como PepsiCo y Nestle a la CNCH. Alfonso Ramírez, dirigente de El Barzón,⁷⁴ consideró un error que la SEDESOL firmara convenio con transnacionales productoras de alimentos conocidos como chatarras. Asimismo, Julieta Ponce, directora del Centro de Orientación Alimentaria,⁷⁵ como

⁷¹ Ernesto Méndez, Firman convenios sobre Cruzada Nacional contra el Hambre, en *Excelsior*, [en línea], Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/06/09/964170>, [Consulta: 23-enero-2015]

⁷² Patricia Dávila, “Combate al hambre, para beneficio de las transnacionales”, en *Proceso*, 14 de abril, 2013, *Op cit*, p. 26.

⁷³ Lilitiana Alvarado, “A un año del lanzamiento de la Cruzada Nacional contra el Hambre, en *Medium*, [en línea], Disponible en: <https://medium.com/@ethoslabmx/a-un-ano-del-lanzamiento-de-la-CNCH-nacional-contra-el-hambre-94be63d86f0c>, [Consulta: 24-enero-2015].

⁷⁴ El Barzón es un movimiento social, que busca atender y representar a toda persona en situación de endeudamientos, a través de la orientación, la capacitación en el conocimiento de sus derechos y la concientización de su problemática.

⁷⁵ Centro de Orientación Alimentaria tiene como objetivo ser el modelo educativo y de intervención alimentaria más eficaz del país.

Patti Rundall, directora de Baby Milk Action,⁷⁶ se sumaron a las críticas, mencionando que la incorporación a esas empresas puede empeorar la situación alimentaria en la que se encuentra México.⁷⁷

Robles Berlanga no tardó en reaccionar y negó que con la incorporación de esas empresas se privatice la CNCH: “Valoro todas las opiniones, nosotros estamos haciendo nuestro trabajo de incorporar a todos los que quieran participar en esta iniciativa, lo mismo están universidades y organizaciones de la sociedad civil”.⁷⁸

Tanto la CNCH en México como Hambre Cero en Brasil comparten la misma finalidad de disminuir la pobreza extrema en sus respectivos países. Sin embargo, el impacto de dichos programas en diferentes indicadores socio-económicos y en el IDH en sus primeros dos años ha sido distinto. Es por ello que en el siguiente capítulo se analizarán los resultados con el fin de mostrar estas diferencias.

⁷⁶ Baby Milk Actions protege la lactancia materna y los bebés alimentados con fórmula para prevenir la muerte y el sufrimiento innecesario.

⁷⁷ S/A, Robles defiende participación de Pepsi y Nestlé en CNCH contra el Hambre, Animal político, [en línea], Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2013/04/no-privatizamos-la-CNCH-contra-el-hambre-sedesol/>, [Consulta: 16-junio-2015].

⁷⁸ *Ibidem*.

Capítulo 4. Evaluación individual y perspectivas comparativas

América Latina es una de las regiones con mayor desigualdad en el mundo. Existen personas con un nivel adquisitivo bastante alto, que incluso sobrepasa el nivel de vida promedio en los países desarrollados y, por otro lado, personas que cuentan con una calidad vida comparable a los países más pobres del continente de África. En esta región 5% de la población recibe 25% del ingreso, mientras que el 30% más pobre recibe sólo 7.6%.¹

Cabe destacar que la tasa de crecimiento regional está fuertemente influenciada por México y Brasil que, en su conjunto, aportan más del 40%² del producto regional, sin embargo, de las 80 millones de personas que viven en pobreza extrema en América Latina la mitad de ellas son de Brasil y México,³ por lo que han implementado políticas sociales para erradicar estos flagelos.

Durante el desarrollo de este trabajo se han abordado las políticas sociales que han llevado a cabo tanto Brasil como México, en los primeros años del presidente Luiz Inácio Lula da Silva como del presidente Enrique Peña Nieto respectivamente. Cada una de las fuerzas encuentra similitudes pero en general responde a una necesidad específica de desarrollo según las características de la situación social de cada país. Por lo tanto, es posible esbozar una evaluación de cada programa de forma individual y encontrar un punto de acuerdo sobre aquellas acciones dentro de cada programa que resultaron más beneficiosas y aquellas que resultan ser menos eficientes.

Para la evaluación de los programas se mostraran, a través de gráficas y tablas, los avances y retrocesos que han tenido tanto Brasil como México en sus primeros dos años de implementación de Hambre Cero y la CNCH respectivamente, en diferentes

¹ Daniela Gutiérrez, “Estudios de la pobreza y la desigualdad en México 2000-2006. Una revisión”, *Revista Economía informa*, Ed. UNAM, Núm. 365, octubre-diciembre 2010, México, p.54

² Dato elaborado por la autora a partir de los datos que brinda el Banco Mundial, del 2013.

³ Banco Mundial, “Cae la desigualdad en América Latina, aunque persisten desafíos para lograr un prosperidad compartida”, [en línea], Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/06/14/latin-america-inequality-shared-prosperity>, [Consulta: 17-junio-2015].

sectores que impactan directamente e indirectamente a ciertos indicadores, como los niveles de pobreza, el evolución del PIB, el porcentaje de personas en desnutrición, etc, los cuales permiten dibujar el panorama del antes y del después de la implementación de dichos programas sociales. Posteriormente, se hará un análisis FODA de los dos programas con base en la información que se recabó durante todo el estudio.

Por último, se mencionarán los programas en los que han influido Hambre Cero y la CNCH en otros países, en donde se pone de centro de mesa la seguridad alimentaria en la política social.

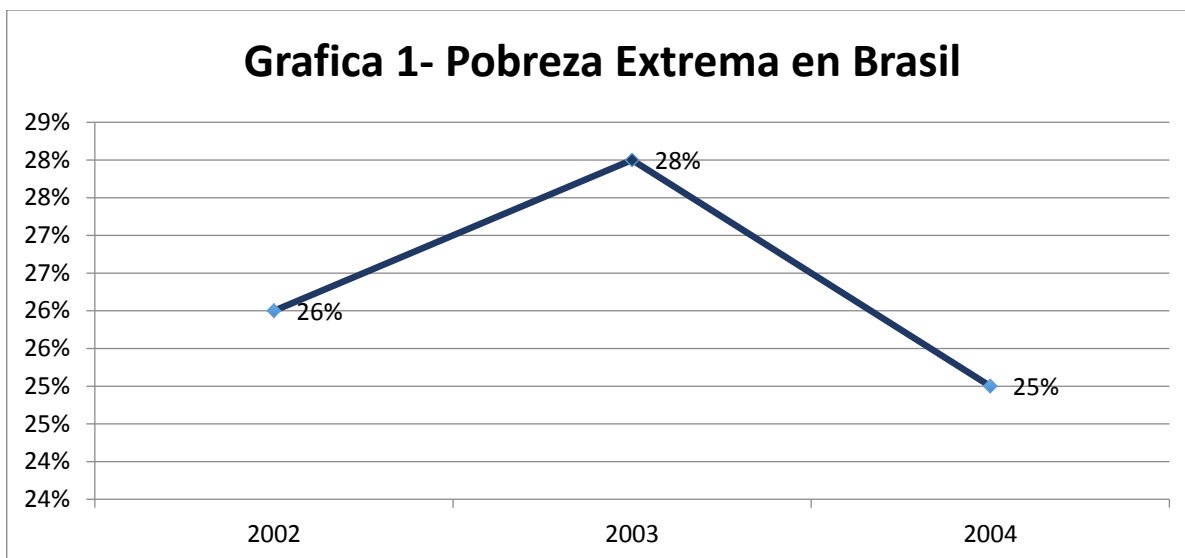
4.1. Balance de los impactos del programa Hambre Cero en Brasil

El programa Hambre Cero fue implementado oficialmente por el presidente Lula el día 30 de enero de 2003 con la gran expectativa de garantizar cantidad, calidad y regularidad en el acceso a la alimentación para 44 millones de brasileños ubicados en los niveles de pobreza extrema.

Para la evaluación de los resultados de Hambre Cero, primero se mostrarán gráficas de los indicadores donde impactan directamente al programa que, en este caso son: pobreza y hambre (indicadores sociales), y después se presentaran indicadores donde impactan de manera indirecta (indicadores económicos).

4.1.1. Indicadores Sociales

Para las cifras de pobreza los datos se obtuvieron de la Encuesta Nacional por Muestra de Hogares del 2002, 2003 y 2004. En esta encuesta se encuentran indicadores que muestran la reducción de la pobreza extrema hasta el 2004, tal como se muestra en el Gráfico 1.



Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, “Síntese de Indicadores Sociais”, Núm 15, Brasil, 2005, p. 89

De los datos presentados, se puede observar que aumentó la pobreza extrema entre 2002 y 2003 (de 26% a 28%) y una fuerte reducción entre 2003 y 2004 (de 28% a 25%), lo cual significó que 3.7 millones de personas salieran de la pobreza extrema.

El aumento de la pobreza del 2002 al 2003 se puede explicar debido a que no se dio un arranque sincronizado de todas las acciones que componían el programa Hambre Cero; durante este año se hicieron ajustes de inicio de ejecución del programa en general, por tanto se puede decir que 2003 fue un año de preparación y transición, ya para el 2004 los resultados son mejores, reduciendo el porcentaje de pobreza extrema más que del 2002.

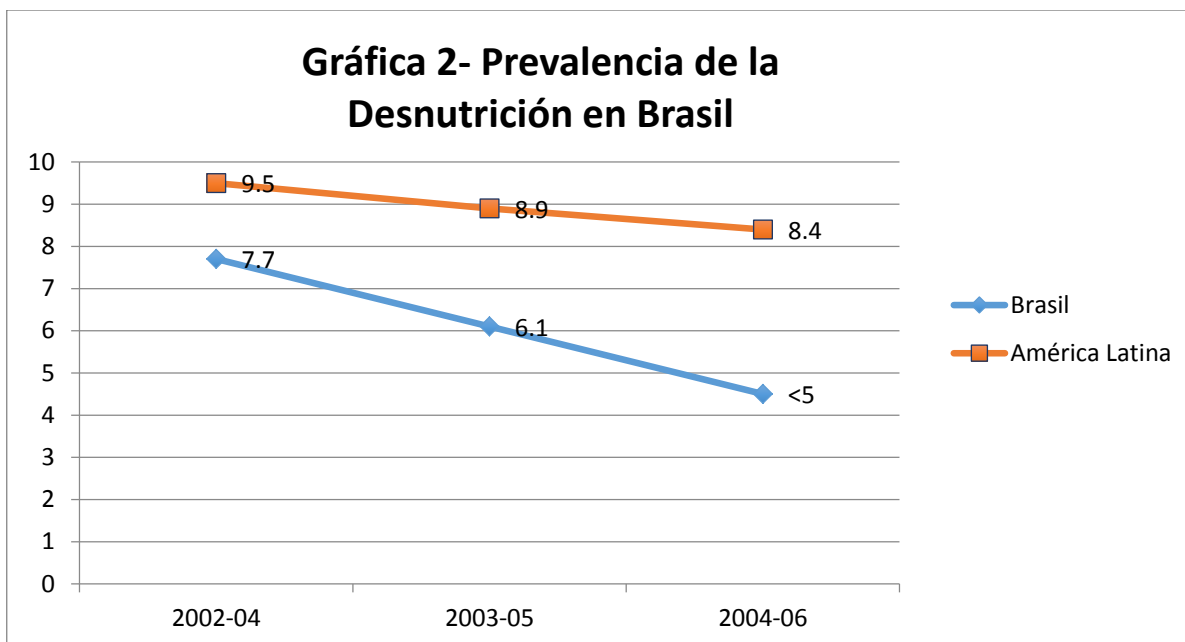
El porcentaje de reducción que se logró se dio debido a los programas de transferencia monetaria, principalmente Bolsa Familia. Este programa tiene un espectro temporal y asistencialista, ya que el hecho de que exista una transferencia monetaria evidentemente detona un impacto inmediato en el ingreso de la población, resultando en una reducción artificial de la pobreza. El hecho es que, para el momento en que el beneficiario agote el recurso que le fue transferido, se encontrará de nuevo en el rango de pobreza extrema en el que inició. Un verdadero programa de ataque a la pobreza tiene que estar fundamentado en las bases que la generan,

más allá de atacar sólo los factores que mide el indicador. Evidentemente, en el primer caso, es un escenario de mediano y largo plazo lo que no conviene a los intereses políticos de las administraciones que los promueven.

A largo plazo, este tipo de programas fomentan una fuerte dependencia de los beneficiarios a los mismos, dado que, al ser asistencialistas, no fomentan la autosuficiencia ni la búsqueda de mejores oportunidades. El hecho de que se encuentren en pobreza extrema es un requisito para ser beneficiarios y por tanto si pierden esta condición, pierden el apoyo que conlleva, por lo que se debería de buscar un mejor equilibrio de la riqueza lo cual fomentará una mejor distribución de la misma y una mayor productividad para evitar el asistencialismo. Una política efectiva de ataque a la pobreza debe asociar el objetivo de ésta con las estrategias de desarrollo económico y social que garanticen la equidad y la inclusión social.⁴

El otro indicador donde impacta directamente el programa es en la prevalencia de la desnutrición y en la seguridad alimentaria. En este sector, en Brasil, en el periodo 2000-2002, un 10.7% de la población se encontraban en estado de subnutrición. Desde entonces se han logrado avances significativos en la búsqueda de la disminución de desnutrición y seguridad alimentaria, tal como se muestra en la gráfica 2.

⁴ José Granziano da Silva , *Op. cit.*, P.45



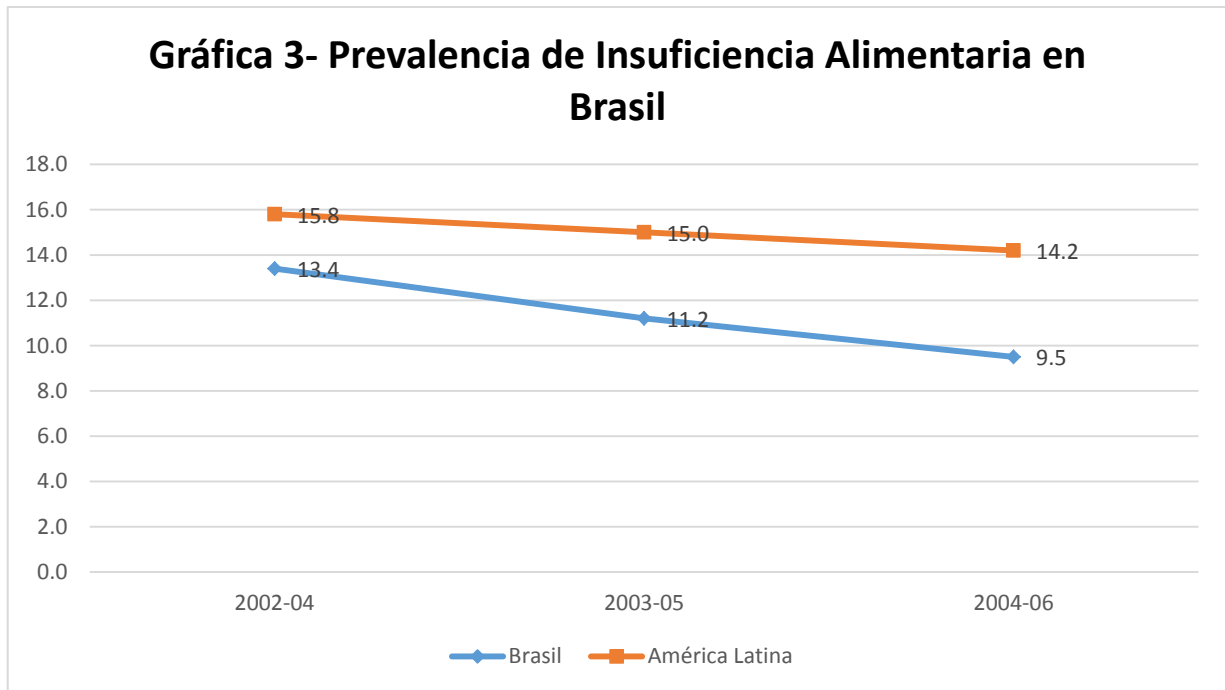
Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “Indicadores de la seguridad alimentaria”, [en línea] Disponible en: http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/indicadores-de-la-seguridad-alimentaria/es/#.VRHNk2SG_NW, [consulta: 2-Febrero-2015].

En el periodo 2002-2004 el porcentaje de desnutridos bajó más de tres puntos porcentuales, es decir, de 17 millones de brasileños que padecían desnutrición, antes del arranque de Hambre Cero, dos años después disminuyó a 12 millones de brasileños. En comparación con la región, la mejora en el ataque a la desnutrición fue muy relevante. En tan sólo un periodo, Brasil fue capaz de disminuir drásticamente la desnutrición de su país disminuyendo a menos del 5%, mientras que la región sólo disminuyó 1 punto porcentual.⁵

Este indicador es uno de los que presenta un mejor desempeño a raíz de las iniciativas puestas en marcha por el programa Hambre Cero. Una de las acciones más relevantes y con mayor participación social fue la aportación a los bancos de alimentos. Evidentemente este flujo de productos tuvo un impacto sólido en el sector en donde prevalece la desnutrición. Este es un ejemplo claro de que, más allá de los programas gubernamentales, es la organización social la que genera cambios

⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “Indicadores de la seguridad alimentaria”, [en línea] Disponible en: http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/indicadores-de-la-seguridad-alimentaria/es/#.VRHNk2SG_NW, [consulta: 2-Febrero-2015].

sustantivos. Se pueden citar ejemplos de participación ciudadana que envuelven, en su mayoría catástrofes naturales. Es en tiempos de desastre natural en donde se han visto los mayores ejemplos de solidaridad. Los niveles de participación social en Brasil fueron tan altos que pareciera que la población entendió que la desnutrición y el hambre son tan desastrosas como una catástrofe natural y actuaron en consecuencia.



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “Indicadores de la seguridad alimentaria”, [en línea] Disponible en: http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/indicadores-de-la-seguridad-alimentaria/es/#.VRHNk2SG_NW, [consulta: 4-Febrero-2015].

Este indicador, llamado insuficiencia alimentaria o inseguridad alimentaria, nos muestra el porcentaje de personas que no tienen capacidad para satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas durante un periodo prolongado y por tanto su consumo alimentario está por debajo de los requerimientos necesarios. También incluye a aquellos que están en riesgo de no cubrir sus necesidades alimentarias

básicas debido a largos periodos de pobreza y falta de acceso a recursos productivos o financieros.⁶

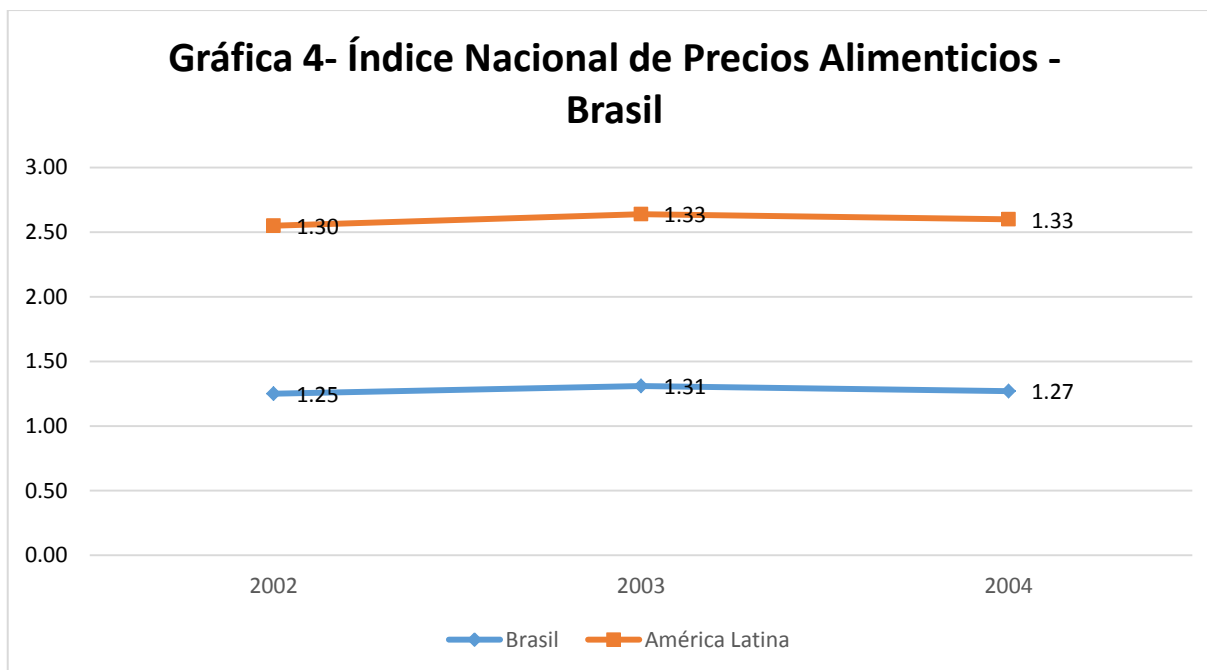
En la gráfica se muestra que el porcentaje de brasileños que sufrían inseguridad alimentaria antes del programa Hambre Cero era de 17.2% de la población total y para el periodo 2002-2004 era de 13.4% de la población total, es decir, que hubo un reducción de casi cuatro puntos porcentuales. Esto se puede explicar primordialmente gracias a los programas de transferencia de ingreso y de los bancos de alimentos ya que, de esta manera, se les facilita el acceso a la alimentación.

En comparación con la región, podemos observar que el ritmo de reducción de la insuficiencia alimentaria es mayor para el caso de Brasil. Esto demuestra que las acciones llevadas a cabo durante los primeros años del programa Hambre Cero hicieron eco en este indicador.

Habrá que evaluar, en el largo plazo, la prevalencia de esta tendencia a la baja, debido a que es evidente que si el programa de Hambre Cero genera disponibilidad inmediata de alimentos, el efecto a su vez es inmediato. En el escenario de que Hambre Cero no continuara ¿hasta qué punto permanecerá el acceso de alimentos para los beneficiarios? Por lo que la disponibilidad de alimentos debe hacerse a través del fortalecimiento de la cadena de suministro y no sólo siguiendo una naturaleza de asistencia inmediata.

Entre más facilidades se tengan para acceder a los alimentos, más personas tienen mayores posibilidades de alimentarse. Esto se ve reflejado en el índice de precios alimenticios, ya que entre más bajo sea este indicador es más asequible para las personas la compra de comida.

⁶ Organizaciones de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria”, [en línea] Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>, [consulta: 4-Febrero-2015].



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “Indicadores de la seguridad alimentaria”, [en línea] Disponible en: http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/indicadores-de-la-seguridad-alimentaria/es/#.VRHNk2SG_NW, [consulta: 4-Febrero-2015].

En la gráfica anterior se muestra que, durante el primer año después del arranque del programa Hambre Cero, existió un alza del precio de los alimentos, reduciéndose al segundo año. Sin embargo, no se logró una baja de precios tan significativa que llevara a los índices al punto en el que se encontraban al arranque de Hambre Cero.

Es importante mencionar que los índices mostrados en esta gráfica son calculados en la Paridad Poder de Compra (PPC) del consumo total, de tal suerte que es posible hacer la evaluación a través del tiempo y a través de los países en términos iguales.

De igual manera se puede ver que mientras que en toda la región se mantuvieron los precios en el periodo del 2003 al 2004, Brasil experimentó una baja de su índice de precios en el mismo periodo.

Existen muchos factores que pueden influenciar los precios de los alimentos en el mercado y sólo son algunos los que pueden estar controlados por el gobierno.

Durante este periodo la inflación fue a la baja de 12.53, en el 2002, a 7.60, en el 2004,⁷ favoreciendo al consumidor.

El papel específico del programa Hambre Cero en el desempeño de los precios en el mercado se da como una consecuencia del fomento de la producción y donaciones sociales a los bancos de alimentos. Esto, en suma, fortaleció la oferta alimentaria, reduciendo los precios del mercado.

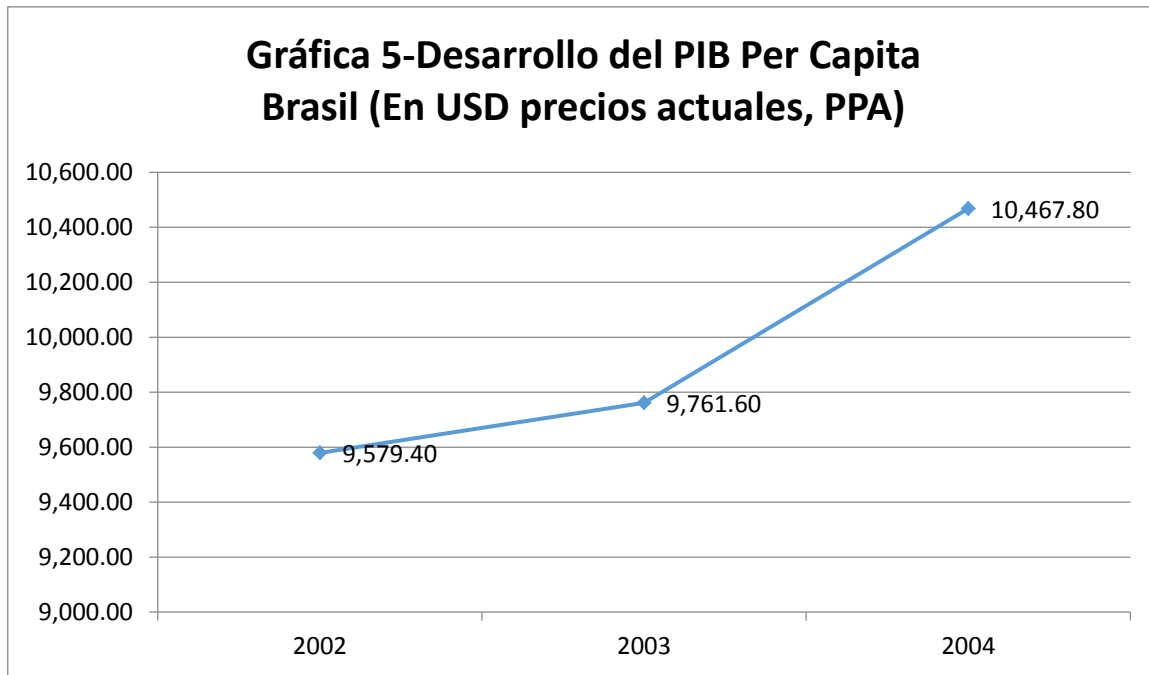
4.1.2. Indicadores Económicos

La explicación al comportamiento de los indicadores económicos se puede entender a través de las políticas macroeconómicas ortodoxas y conservadoras que fueron aplicadas durante el primer año de mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Como fue mencionado en el apartado económico de Brasil, una de las desventajas de seguir esta filosofía rígida es el hecho de que existiría inflación generalizada en la economía nacional derivada de la desaceleración de producción nacional. Esta desaceleración es motivada por el alza en los impuestos empresariales, que desmotivan el crecimiento en la producción. Sin embargo, hacia el segundo año, los precios se ajustan ligeramente en consecuencia de algunas de las acciones del programa Hambre Cero en coordinación con otras acciones gubernamentales, tales como la mejora en el ingreso neto o el fomento a la producción alimentaria que ampliaron la oferta de alimentos, reduciendo por tanto los precios de los productos en el mercado.

Como ya se mencionó desde el primer capítulo, el desarrollo económico, a pesar de que no siempre se traduce en mejor calidad de vida para la sociedad, sí es un apoyo a la superación de la pobreza. Un ejemplo de esto es el crecimiento del PIB per cápita, que no necesariamente significa un incremento del ingreso promedio de la población ni una mejora de su calidad de vida. Los factores que afectan el PIB están

⁷ Fernando Ferrari, “El régimen de metas de inflación en Brasil, 1999-2008: evolución crítica y desempeño macroeconómico”, *Revista Investigación Económica*, UNAM, Vol. 68, 2009, p.65.

relacionados con la creación de riqueza que, en casos de países con alta desigualdad como en Latinoamérica, no se distribuye equitativamente entre todos los segmentos de la población. En estas circunstancias, a mayor crecimiento del PIB y PIB per cápita, más se perpetúa la desigualdad de la distribución del ingreso.



Fuente: Banco Mundial, “PIB per cápita, PPA (\$ a precios internacionales actuales)”, [en línea] Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.CD>, [consulta: 10-Febrero-2015].

Para comprender el avance en el desarrollo del PIB per cápita experimentado en Brasil en los primeros años de gobierno del Luiz Inácio Lula da Silva es necesario entender las variable que lo componen, así como los factores que influyen en su desempeño. En primer lugar, recordemos que el PIB per Cápita es la distribución por habitante del agregado de todos los bienes y servicios de un país según la forma en que se efectúe el gasto: consumo de las familias, consumo del gobierno, inversiones en capital y balanza comercial.

Ahora bien, fue también durante estos años que se elevó la recaudación de impuestos, teniendo un impacto positivo en la evolución del PIB empujado también por el incremento en el ingreso de la población para el año 2004 que, en esos años,

comenzaba con su expansión y crecimiento de relevancia contra los otros estratos sociales. La clase media pasó de 38.8% en el 2002 al 52% en 2010.⁸

Sin embargo, existen factores adicionales al ingreso que benefician la calidad de vida de la población en un país, como acceso a la educación, a servicios de salud, servicios básicos de vivienda, entre otros. Estos factores están en control del Estado y son en conjunto el gasto social gubernamental.

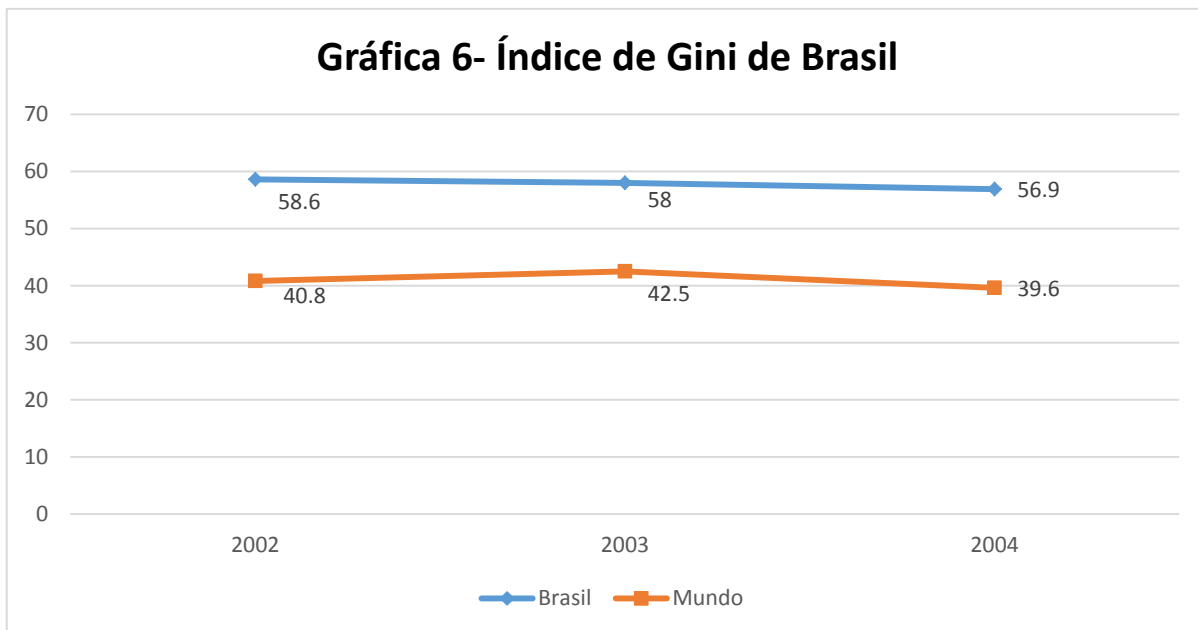
El gasto social representa la participación directa del Estado en la asignación de recursos fiscales a la atención de lo social. Dicho gasto indica la voluntad explícita del gobierno de luchar de forma directa o indirectamente contra la pobreza y la desigualdad, entre otros elementos, que limitan el desarrollo de un país. Del PIB total de Brasil en el periodo 2002-2003, 19% fue destinado al gasto social, mientras que el promedio de los países latinoamericanos destinó 13.1% de su PIB.⁹ Ello demuestra que Brasil sobresale en América Latina.

De nada sirve que el promedio del PIB per cápita vaya en aumento si éste es el resultado de la simplificación de que 15 familias más ricas de Brasil tengan diez veces más que los ingresos de 14 millones de las familias atendidas por el programa Bolsa Familia.¹⁰ Esto confirma el hecho de que no necesariamente un buen desempeño económico significa una mejora en la calidad de vida de la población. Para medir la situación de desigualdad del ingreso se usará el Índice de Gini.

⁸ S/A, “A nova classe Média: o lado brilhante dos pobres”. *Op. cit.*

⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Panorama social de América Latina 2005, ONU, Santiago, 2006 p.31.

¹⁰ s/a, “Patrimonio de los 15 más ricos supera 10 veces el ingreso de 14 millones de beneficiarios de Bolsa Familia”, Adital, Brasil, 19 de Mayo de 2014, [en línea] Disponible en: <http://site.adital.com.br/site/noticia.php?lang=ES&cod=80665>, [consulta: 15-Febrero-2015].



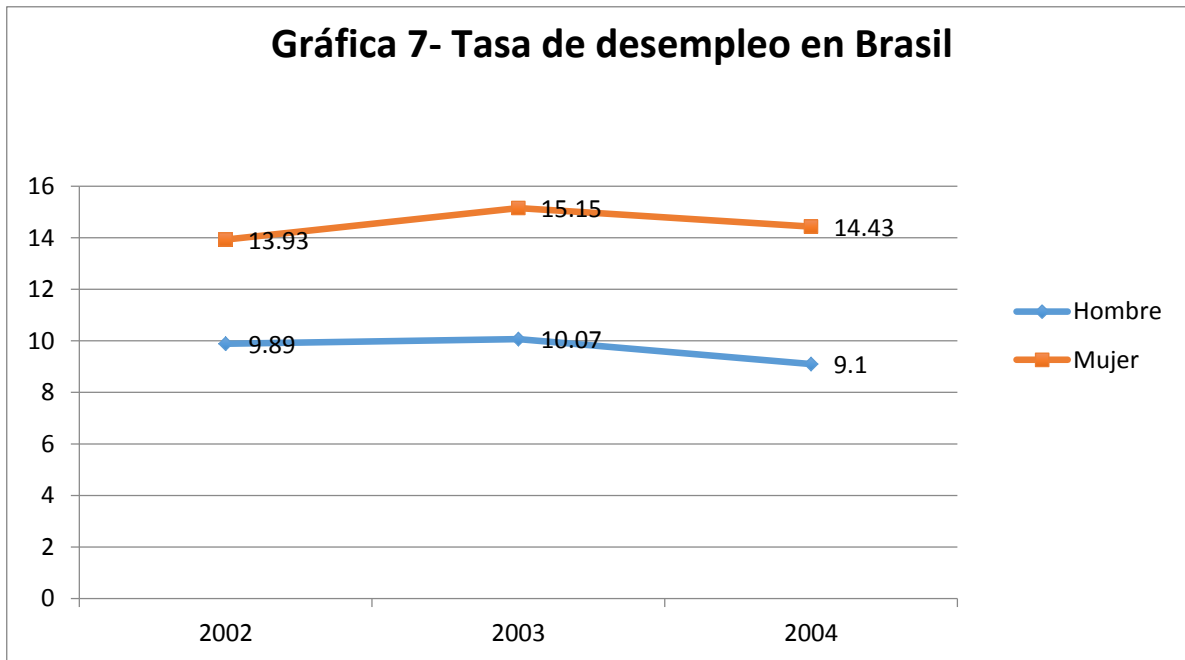
Fuente: Banco Mundial, Índice de Gini [en línea] Disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>, [consulta: 15-Febrero-2015].

Este indicador nos muestra el grado de distribución del ingreso, hubo una disminución de 0.6 puntos del 2002 al 2003, y del 2003 al 2004 la reducción fue mayor de 1.1 puntos en la escala de Gini del Banco Mundial, equivalente a 1.89%.

Latinoamérica en general se ha caracterizado por ser la región más desigual del planeta. Durante los primeros años del programa de Hambre Cero, Brasil experimentó una discreta mejora de la repartición de los recursos después de haber tenido un incremento considerable el año anterior. En realidad los esfuerzos de este programa social probaron tener un muy modesto impacto en el esquema completo de la distribución del recurso en el país.¹¹

A pesar de que no exista una relación totalmente directa entre el crecimiento económico, pobreza y desnutrición, sí se puede afirmar que uno de los impactos directos del freno o desarrollo en el crecimiento económico es el aumento o disminución en la tasa de desempleo respectivamente.

¹¹ El 2% de la riqueza del país está en manos del 10% de la población y el 10% más pobre tiene 0.9% de la riqueza.



Fuente: Luma de Oliveira, Marina Silva da Cunha, “A evolução recente do desemprego no mercado de trabalho brasileiro”, *Revista Economia & Tecnologia, Publicación del Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad Federal de Paraná*, Año 6, Núm. 22, Julio-Septiembre 2010, p.74.

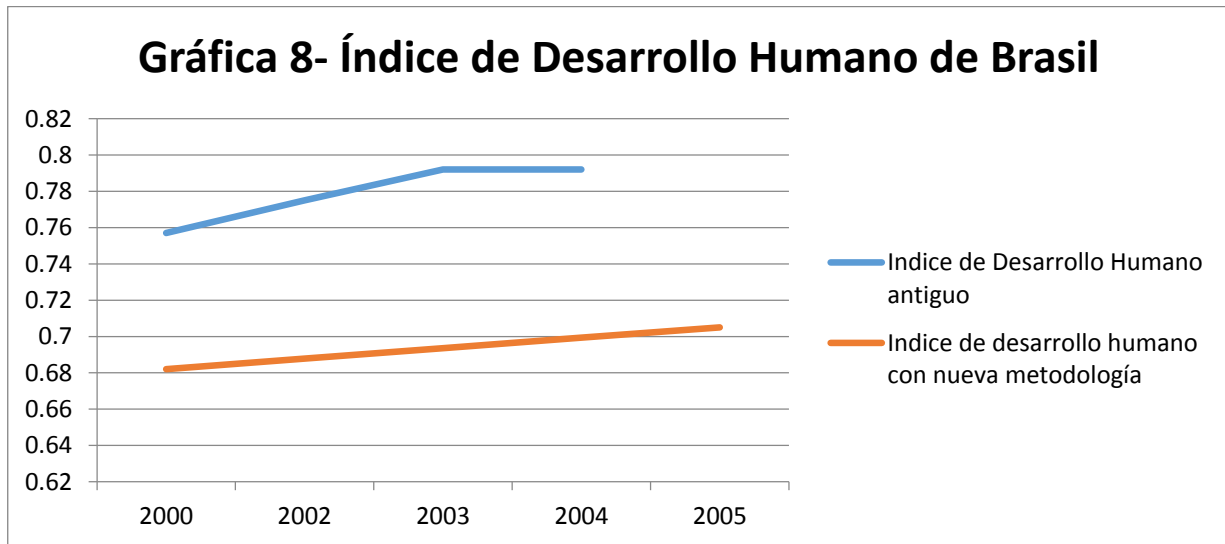
Como se puede observar en la gráfica la tasa de desempleo tanto del hombre como de la mujer tuvo un pequeño aumento del 2002 al 2003 y disminuye para el 2004. En el caso de la mujer, la tasa de desempleo no se reduce tanto como la del hombre que incluso baja más que la del año 2002. También se puede notar que la diferencia entre el hombre y la mujer es constante y bastante amplia de un promedio de 4.8%.

4.1.3. Índice de Desarrollo Humano

La pobreza, la desigualdad, el desempleo, la desnutrición, entre muchos otros problemas socio-económicos, limitan el proceso de ampliación de las oportunidades de los individuos para alcanzar un nivel de vida digno, por lo que, restringen el desarrollo humano. Por esa razón, a continuación se mostrará la evolución del desarrollo como antítesis de la pobreza.

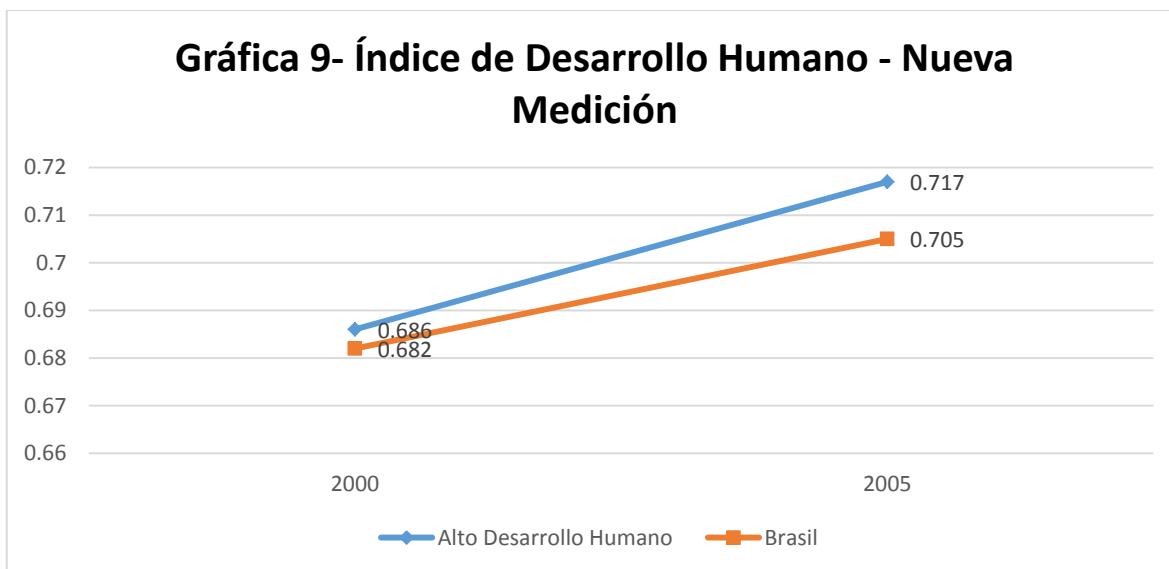
Como ya se mencionó anteriormente, la metodología para calcular el IDH va mejorando y por tanto cambiando, en el 2006 el cambio se debió a una importante

actualización del Banco Mundial y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en los datos que componen el PIB per cápita, ajustado por paridad de poder adquisitivo. Hasta el año 2005, para hacer las comparaciones de los PIB de los países, se utilizaban los precios de 1993.



Fuente: Gráfica elaborada por la autora con datos del PNUD: *Informe sobre Desarrollo* 2002, 2003, 2004 y 2005, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Naciones Unidas, Oxford University Press, Nueva York.

Con la vieja metodología se tienen datos del 2000 al 2004 y con la nueva metodología sólo se tienen datos del 2000 y el 2005. Utilizando la medición antigua, Brasil tenía un índice mayor, esto quiere decir que el PIB estaba creciendo pero no por ello se veía reflejado en el ingreso promedio del brasileño; por lo que en la nueva forma de medición baja considerablemente el IDH de Brasil.



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tendencias del Índice de Desarrollo Humano, 1980-2013, [en línea] Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013>, [consulta: 13-febrero-2015]

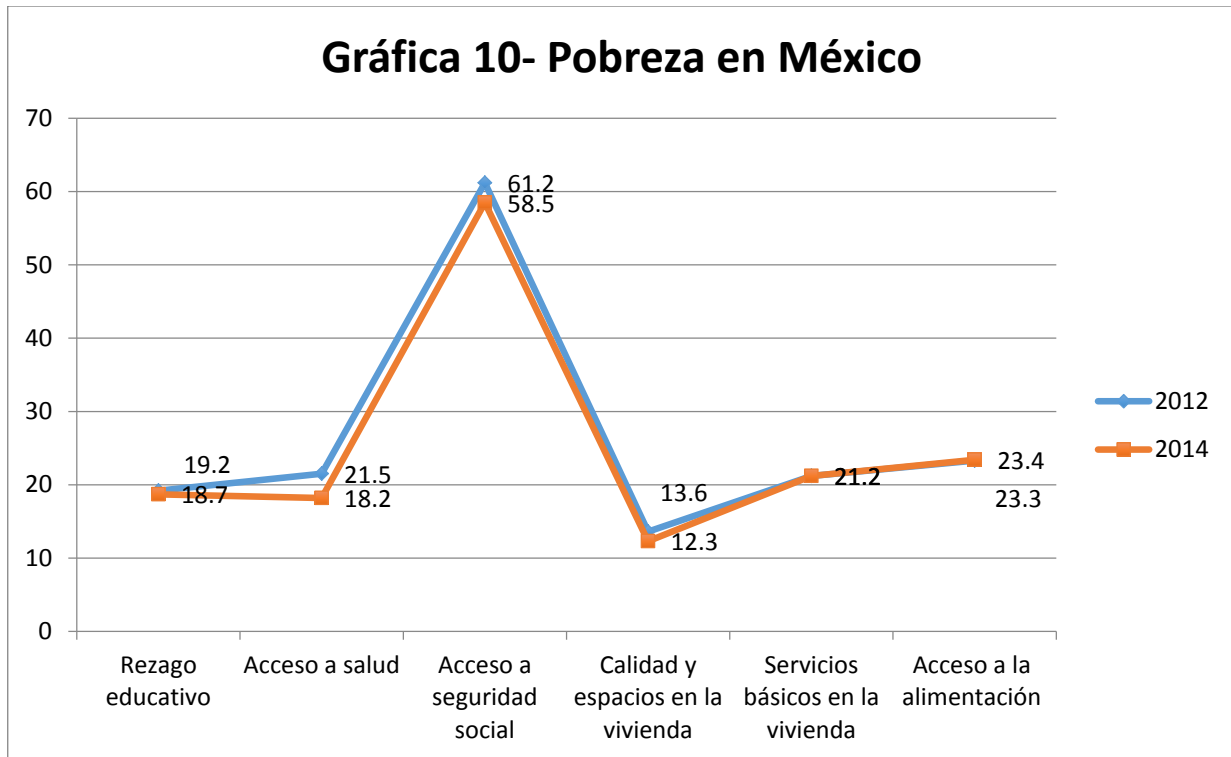
En lo que refiere a la evolución del IDH con la nueva metodología en comparación con los países de alto desarrollo humano, del cual Brasil forma parte (*Ver anexo V*), encontramos que en Brasil se experimentó una mejora más discreta en el ritmo de aceleración del indicador que la que tuvo el resto del grupo, pasó del 0.682 en el 2002, al 0.705 en el 2005. Esto muestra que en realidad la mejora del ingreso que derivó de los apoyos de Hambre Cero no fue suficiente como para alcanzar el ritmo de desarrollo humano del resto de los países con condiciones similares a la de Brasil. Por tanto, en este indicador global, los beneficios del programa se diluyeron.

4.2. Balance de los impactos de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México

El 21 de enero del 2013 arranca la CNCH, declarada como la solución que pretende atacar el problema del hambre y la pobreza extrema entre los mexicanos, atendiendo a una población de 7 millones de personas.

4.2.1. Indicadores Sociales

Para evaluar la disminución de la pobreza se utilizaron los datos que proporciona CONEVAL del 2012 y el 2014



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Pobreza en México, [en línea], Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx, [Consulta: 1-agosto-2015].

Casi todas las carencias disminuyeron, solamente el acceso a servicios básicos en la vivienda permaneció igual y el acceso a la alimentación aumentó, éste último objeto de la CNCH, demostrando así que los esfuerzos para erradicar la carencia alimentaria han sido en vano.

La medición de la pobreza en México del 2014 por el CONEVAL revela que la población en pobreza ha aumentado del 45.5% en el 2012 al 46.2% en el 2014. Por otro lado, la pobreza extrema se ha reducido de 9.8% al 9.5%.¹² Al ser tan focalizada la población objetivo de la CNCH se pierde de foco que 55 millones de mexicanos se

¹² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social, Pobreza en México, *Op. cit*

encuentran en pobreza. No se puede negar que la CNCH tiene un propósito correcto y plausible, sin embargo, es una política que tiene debilidades en su diseño y concepción que la lleva a excluir a la mayoría de las personas en pobreza.

Siguiendo el mismo orden que en Brasil, se presentará a continuación las cifras relacionadas con la disminución de hambre, el acceso a los alimentos y la evolución de la seguridad alimentaria.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) estipula que cuando la desnutrición es menor al 5%, es un porcentaje aceptable.¹³

Prevalencia de desnutrición		
	México	Latinoamérica
2010-2012	<5%	5.8%
2011-2013	<5%	5.5%
2012-2014	<5%	5.1%

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “Indicadores de la seguridad alimentaria”, [en línea] Disponible en: http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/indicadores-de-la-seguridad-alimentaria/es/#.VRHNk2SG_NW, [consulta: 19-Febrero-2015].

Desde el periodo 2005-2007 hasta el día de hoy, ha sido constante el porcentaje de la prevalencia de desnutrición en México, de menos del 5%, esto quiere decir que nunca ha significado una situación de vulnerabilidad para la sociedad mexicana. En general, en América Latina desde hace varios años se ha ido reduciendo el porcentaje de desnutrición, lo cual demuestra el desarrollo positivo de la región en esta materia.

¹³ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Agricultura mundial: hacia los años 2015/2030 Informe resumido*, FAO, Roma, 2002, p.1

Según el informe “El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2014”, la proporción de personas que sufre subalimentación en la región se redujo de 15.3% en 1990-1992 a 6.1% en 2012-2014,¹⁴ es decir, que América Latina y el Caribe logra el Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al hambre (Primer objetivo, meta C).

Pero si se descompone este indicador por edades, se puede observar que son los niños menores de 5 años quienes son los más afectados debido a la desnutrición; se estima que 1.5 millones de niños sufren de desnutrición crónica en México, es decir, 13.6% del total de la población de esa edad.¹⁵

Los niños con desnutrición tienen 17% menos de habilidades para resolver problemas matemáticos y cruzan 3.6 años menos de escolaridad, por lo que tienen 10 veces menos posibilidades de acceder a un buen empleo a sus 20 años.¹⁶

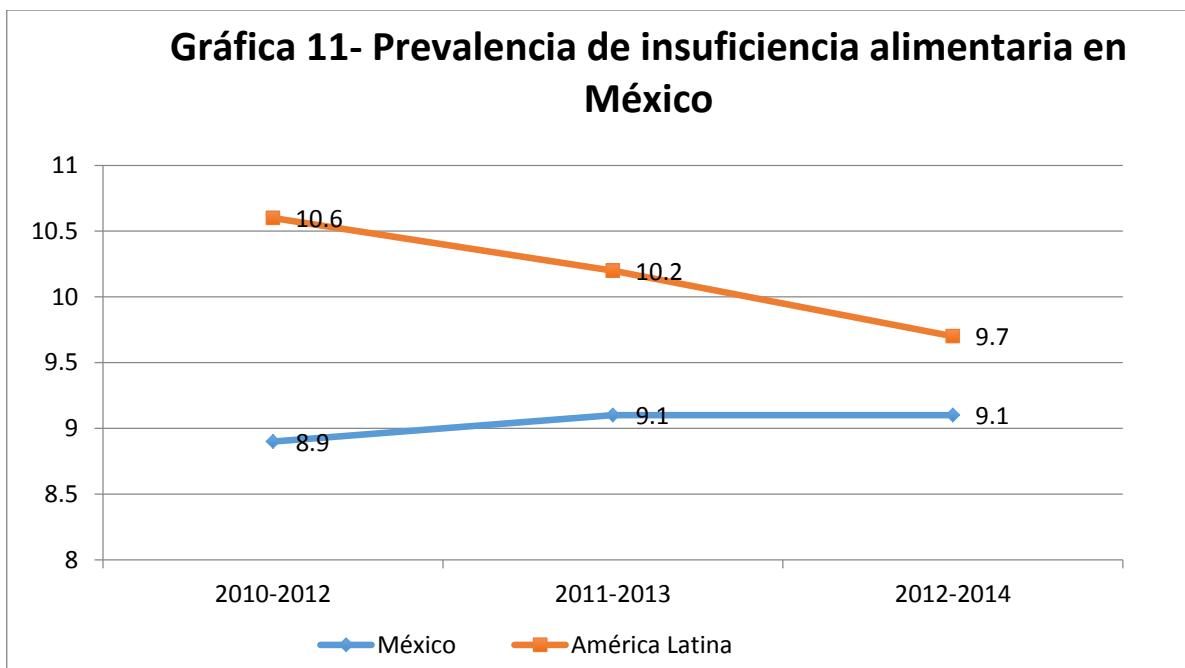
Aunque en México menos de 5% padecen desnutrición desde hace varios años, 9.1% de la población, es decir, 10 millones de personas, están en riesgo de no cubrir sus necesidades alimentarias básicas.¹⁷

¹⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “América Latina logra el Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al Hambre”, [en línea] Disponible en: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/243889/>, [consulta: 25-febrero-2015]

¹⁵ Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. Resultados Nacionales 2012*, Secretaría de Salud, México, 2012, p.147

¹⁶ Mariana León, “En aumento, índices de desnutrición infantil”, *El Universal*, México, 12 de diciembre de 2013

¹⁷ FAO, Indicadores de la seguridad alimentaria, *Op cit.*



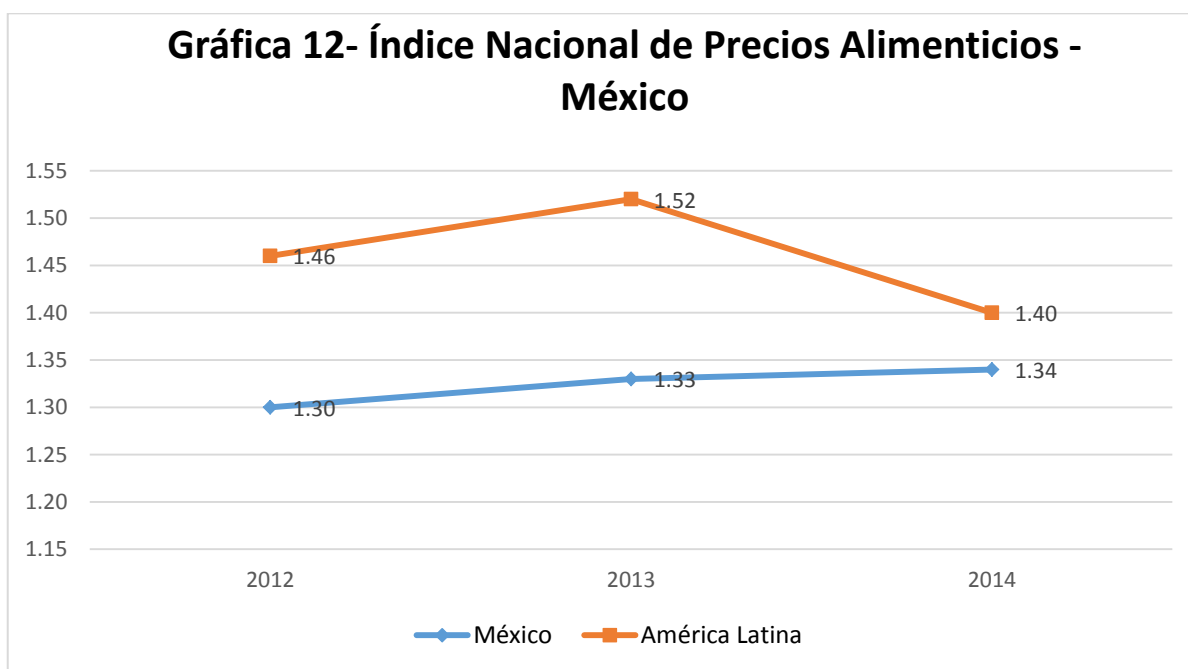
Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “Indicadores de la seguridad alimentaria”, [en línea] Disponible en: http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/indicadores-de-la-seguridad-alimentaria/es/#.VRHNk2SG_NW, [consulta: 26-Febrero-2015].

Del periodo 2010-2012 al 2011-2013 se elevó el número de personas que se encuentran en inseguridad alimentaria y del periodo 2011-2013 al 2012-2014 se mantuvo igual el porcentaje de personas con insuficiencia alimentaria; ello demostró que siguen existiendo fallas en la CNCH; en otras palabras, no hay un impacto tan profundo para que en tan poco tiempo se pueda observar el cambio.

Los indicadores de “Insuficiencia Alimentaria y de Desnutrición” muestran un reflejo de una realidad muy particular. Comparativamente, México no enfrenta una vulnerabilidad o una amenaza grave en términos de nutrición poblacional. Esto es, el indicador de desnutrición muestra que en México menos del 5% de la población está en este segmento, un rango aceptable según la FAO. De igual manera, la Insuficiencia Alimentaria en México es menor a la del promedio de la región, lo que muestra que de igual manera no es un riesgo grave la disposición de alimentos. Sin embargo, en México existe un trascendental problema de obesidad en el que 1 de cada 3 niños padecerá diabetes en su vida y el 70% de la población se encuentra en

algún nivel de sobrepeso.¹⁸ La conclusión que muestra entonces este panorama es que en México no existe un grave problema de desnutrición ni de acceso a los alimentos ya que éstos están disponibles y en general la población sí se alimenta. El problema entonces se encuentra en la calidad nutrimental de los alimentos que están disponibles para la población. Aun así, consumiendo alimentos de aporte nutricional deficiente, el mexicano promedio logra superar el grado de desnutrición.

Esta reflexión nos lleva a un fuerte cuestionamiento de los motivos que llevan a la administración del presidente Peña a definir el problema del hambre como el principal factor de ataque de su política social, siendo que éste no es una gran amenaza para el bienestar de la población en general. Sin embargo, pareciera que se busca tener “buena” imagen, políticamente hablando, beneficiando a poca gente con un impacto rápido y sin tanto esfuerzo.



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “Indicadores de la seguridad alimentaria”, [en línea] Disponible en: http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/indicadores-de-la-seguridad-alimentaria/es/#.VRHNk2SG_NW, [consulta: 26-Febrero-2015].

¹⁸ Laura Toribio, “En riesgo de diabetes, uno de cada 3 niños”, en Excélsior, [en línea], Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/02/19/1009189>, [Consulta: 17-junio-2015].

Una vez explicado en la gráfica de Brasil la obtención de los índices, podemos evaluar el caso de México como una complicación de los objetivos primarios del programa de la CNCH.

Los esfuerzos económicos por contener la inflación generalizada en el país no han sido suficientes. Entre otros factores, la alta dependencia del comercio exterior y la precipitada pérdida de valor del precio por barril por la oferta internacional han llevado a que los precios por importación de materiales se incrementen en casi un 30% hacia finales del 2014. Por tanto, la producción local como las importaciones alimenticias se ven afectadas por los precios internacionales de las materias primas, derivando en un incremento de los precios alimenticios en el país.

Esto repercute también en la calidad de los alimentos, ya que para las grandes empresas productoras de alimentos su objetivo ya no es alimentarnos de una forma saludable sino reducir su coste productivo, dando como resultado que los alimentos que son accesibles a la mayoría de la población no son los que aportan un equilibrio nutricional, sino son aquellos con insumos baratos pero no nutricionales como los refrescos, botanas y alimentos callejeros.

Teniendo en consideración este escenario, los programas de apoyo social en este periodo tienen una doble dificultad, siendo la primera la ejecución efectiva de los recursos destinados a la mejora de las condiciones sociales utilizando un presupuesto fijo sin considerar que los precios de ese presupuesto cambiaran al paso del programa. La segunda, es que en un inicio se fija cuanto ingreso necesita un beneficiario para poder adquirir la canasta básica sin considerar los aumentos de precio de los productos que la componen. Cuando el beneficiario es capaz de tener un ingreso del nivel que se planteó en un inicio, éste le es insuficiente.

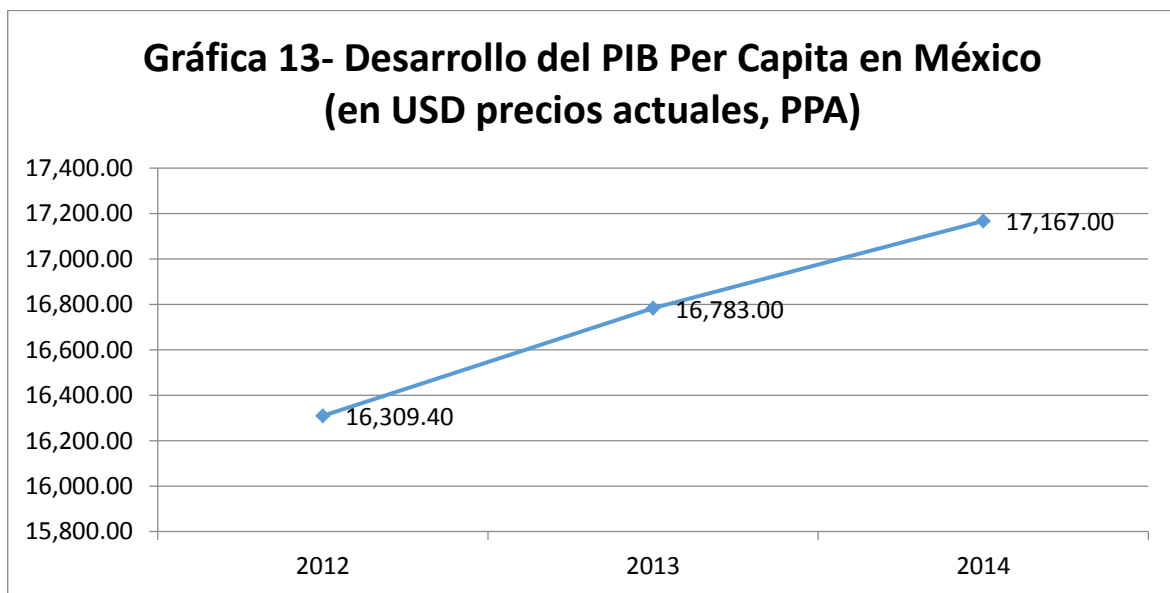
De igual manera, en comparación con el resto de la región, los precios en México están experimentando un incremento generalizado con ritmo sostenido desde el

2012, mientras que en la región hubo un decremento muy fuerte en precios de los insumos alimentarios.

Es decir, los cálculos del presupuesto para el programa no prevén la inflación, por lo que resulta insuficiente para comprar los alimentos necesarios debido al aumento de los precios.

4.2.2. Indicadores Económicos

En cuanto a la evolución del PIB per cápita de 2012 a 2013, muestra un incremento consistente con el que se venía generando en años previos. Como lo muestra la gráfica 13



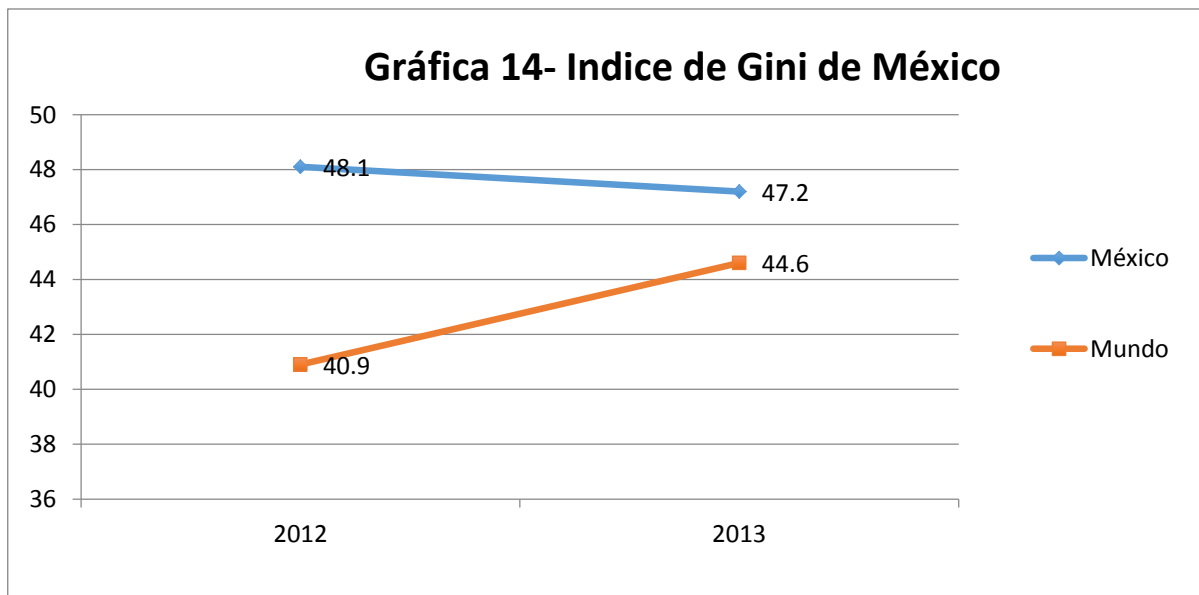
Fuente: Banco Mundial, “PIB per cápita, PPA (\$ a precios internacionales actuales)”, [en línea] Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.CD>, [consulta: 11-Febrero-2015].

Si bien la economía mexicana registró cierta mejoría en el transcurso del año pasado, comparadas con el comportamiento del 2013, aún su dinamismo es lento, ya que a pesar del impulso de la demanda externa por la manufactura, el entorno

internacional se ha tornado incierto, además de que la recuperación del gasto interno todavía es débil.¹⁹

Como ya se mencionó en el apartado de Brasil, el gasto público social, como porcentaje del PIB, demuestra la prioridad que tiene el gobierno para la lucha contra la pobreza, el hambre, la desigualdad entre muchos otros elementos que condicionan el desarrollo de un país. En el periodo 2012-2013 México destinó 11% de su PIB al gasto social, mientras que el promedio de los países latinoamericanos destinaron 19%,²⁰ mostrando que en México se tiene menor participación directa del gobierno que los demás países de la región para la atención social.

Para tratar de erradicar la pobreza y el hambre, la evolución PIB se debe ver reflejada en cada uno de los habitantes en México, por medio de una mejor distribución de la riqueza.



Fuente: Banco Mundial, Índice de Gini [en línea] Disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>, [consulta: 15-Febrero-2015].

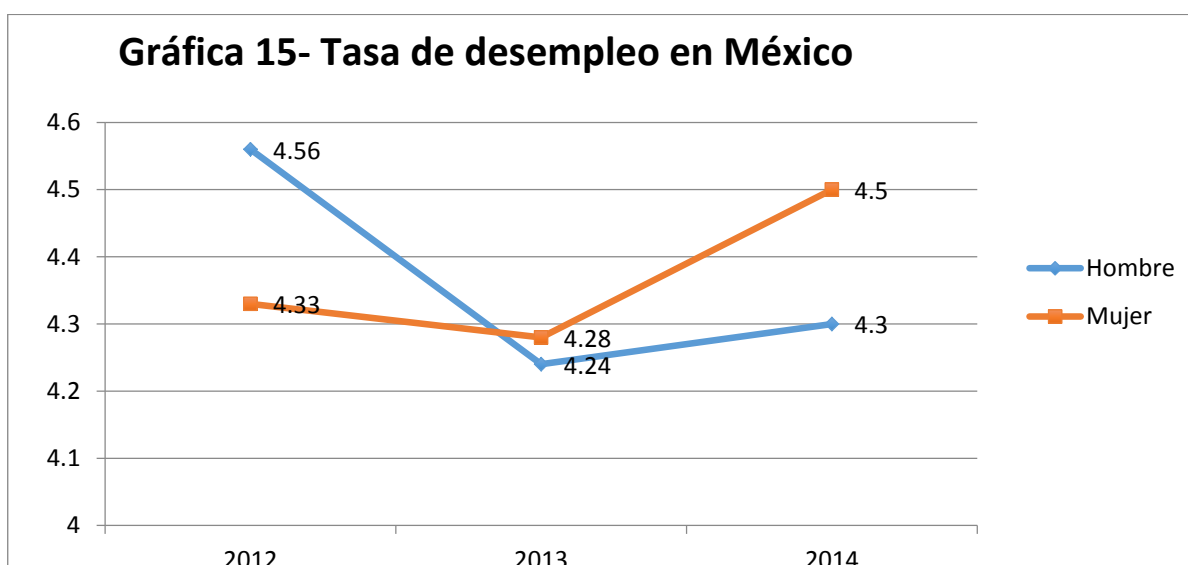
¹⁹ Rodrigo Rosales, PIB crece 2.1% en el 2014: INEGI, El Economista, [en línea] Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2015/02/20/pib-mexico-registra-alza-anual-26-4t-2014>, [Consulta: 01-mayo-2015].

²⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina*, CEPAL, Santiago, 2014, p.50.

No obstante de que en la gráfica sólo se muestra la evolución del Índice de Gini entre un año y otro, la diferencia es bastante. La disminución en México fue de 0.9 puntos Gini en la escala del Banco Mundial, equivalente a 1.87%.²¹ Muy semejante al porcentaje de reducción en Brasil del 2003 al 2004. De seguir esta tendencia a la baja, las condiciones de vida de los mexicanos mejorarán considerablemente.

En la gráfica se puede observar que el Índice de Gini mundial va aumentando, es decir, cada vez el mundo es más desigual en términos de distribución de la riqueza.

Una forma de distribuir mejor la riqueza es por medio del trabajo, entre más empleos existan con mejores salarios para incrementar su poder adquisitivo, las personas tendrán mayores posibilidades de acceder a los recursos básicos para desarrollarse.



Fuente: INEGI, “Indicadores de ocupación y empleo al cuarto trimestre de 2014”, [en línea] Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>, [consulta: 16-febrero-2015]

En cuanto al desempleo, en el primer año después de la implementación de la CNCH hay una disminución en la tasa de desempleo tanto para las mujeres como para los hombres y para el 2014 ésta vuelve a aumentar. Para el caso de los hombres, la tasa de desempleo aumenta pero sin alcanzar los niveles del 2013; sin embargo, para las mujeres el aumento es mayor que del 2012. Según el Informe

²¹ Fuente: Banco Mundial, Índice de Gini [en línea] Disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>, [consulta: 15-Febrero-2015].

Panorama de Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe, México es el único país de la región en que prácticamente no existen diferencias entre las tasas de desempleo por género.²²

La desocupación en México se ubicó como la cuarta, de 34 miembros de la OCDE, con el umbral más bajo, sólo por arriba de Islandia (4.6%), Japón (3.5%) y Corea (3.4%); de Noruega se tiene registro hasta octubre del 2014, con una tasa de 3.8%, de acuerdo con datos desestacionalizados del organismo internacional.²³

Esto refuerza el argumento que se mencionó en el apartado anterior, el problema no está en la falta de empleos, o en pocos recursos, sino más bien en la mala distribución de la riqueza. Es decir, hay millones empleos mal remunerados y unos cuantos “supra-remunerados”. Cabe mencionar que para el cálculo de la tasa de desempleo toman en cuenta tanto los que están empleados de manera formal como lo que se encuentran trabajando de manera informal, las desventajas que tienen los trabajadores en esta situación es que tienen un menor sueldo a lo establecido por la normativa vigente, no obtienen beneficios sociales como cobertura de salud para ellos y sus familias, seguros ante accidentes de trabajo, aportes jubilatorios o de retiros, entre otros.²⁴

Una gran diferencia entre Hambre Cero y la CNCH, es que en Brasil desde el diseño del programa Hambre Cero se consideró el incremento del salario mínimo, mientras que en la CNCH, el tema del aumento de salarios no se ha tocado debido a que éste tiene que ver con el aumento de producción, sólo el gobierno del Distrito Federal llegó a proponer subir en 2015 el salario mínimo de 67.29 a 82.86 pesos diarios, un

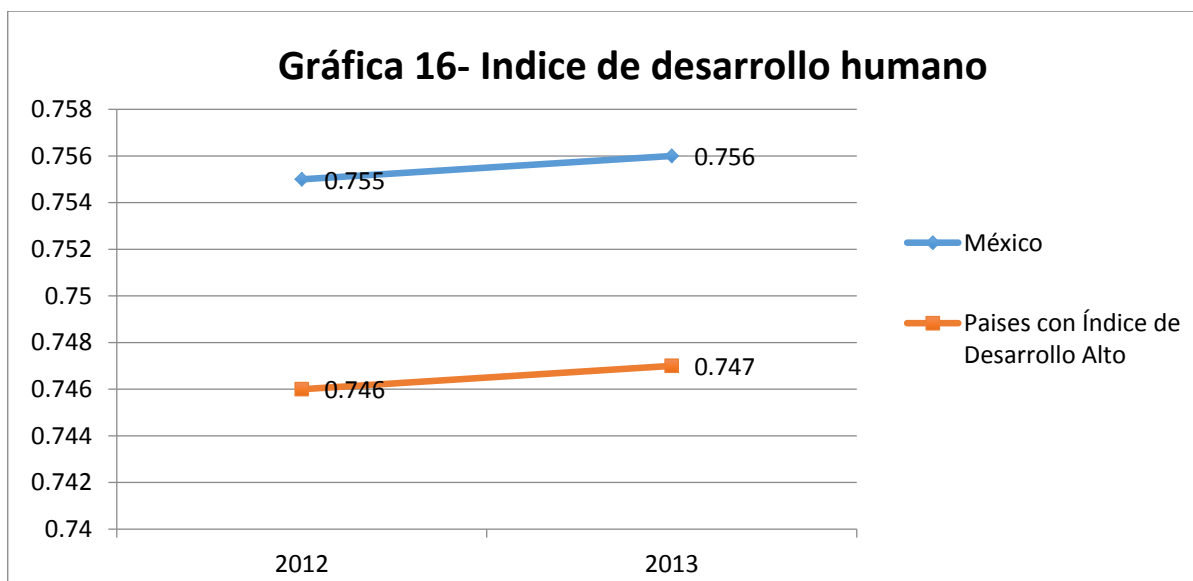
²² Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*, FAO, Roma, 2014, p.51

²³ Rodrigo Rosales, “Desempleo en México, por debajo de la OCDE”, *El Economista*, [en línea] Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2015/01/13/desempleo-mexico-debajo-ocde>, [Consulta: 26-febrero-2015].

²⁴ Rodrigo Negrete, “El indicador de la polémica recurrente: la tasa de desocupación y el mercado laboral en México”, *Realidad, datos y espacio revista internacional de estadística y geografía*, INEGI, Vol. 2, Núm. 1, Enero-Abril 2011, p.149.

incremento nominal de 23%.²⁵ Por lo que, se llega a la conclusión que no sirve de mucho que las personas tengan empleo en México, si en primer lugar cerca del 60%²⁶ de los trabajadores se desempeña en empleos informales, y en segundo lugar el salario no ha aumentado significativamente para que los mexicanos tengan mayor poder de compra.

4.2.3. Índice de Desarrollo Humano



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tendencias del Índice de Desarrollo Humano, 1980-2013, [en línea] Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/content/table-1-human-development-index-and-its-components>, [consulta: 17-febrero-2015]

En lo concerniente de la evolución del desarrollo humano, México está por encima, por 1.206%, del resto del grupo de países de Alto Desarrollo Humano, del cual

²⁵Miguel Ángel Mancera, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, presentó, el 27 de agosto, el documento “Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal”, en la que sostiene que debido a que el salario mínimo en México es más bajo que en los países analizados, “lo más probable” es que el impacto total en precios sea más cercano a un rango de 0.5 a 0.7 por ciento. Aunque, con base en el documento respaldado por la CEPAL, el Colmex, la UNAM y la UAM, “el efecto podría ser menor o nulo si las empresas ajustan de otra forma el impacto en el salario mínimo con mayor productividad, menor gasto de entrenamiento, compresión salarial y menores beneficios o ganancias”. Expertos consultados coincidieron en que la baja inflación del país daría un margen en la inflación para aumentar el salario mínimo. Zenyazen Flores, et. al., “Aumento al salario mínimo a \$82 detona discusión por inflación”, *El financiero*, [en línea], Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/aumento-al-salario-minimo-a-82-detona-discusion-por-inflacion.html>, [consulta: 5-junio-2015].

²⁶Organización Internacional del Trabajo, “Formulación de promoción de la formulación en América Latina y el Caribe”, [en línea], Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245619.pdf, [consulta: 5-junio-2015].

México, al igual que Brasil, forma parte. Entre un año y otro el avance fue solamente de .001 puntos del índice tanto en México como para el promedio de los países de Alto Desarrollo Humano, lo que en realidad refleja el poco impacto de la CNCH en los indicadores que componen el Desarrollo Humano.

En este indicador, México sobresale principalmente por su ingreso bruto per cápita y por la esperanza de vida al nacer, sin embargo, esto no necesariamente significa que el mexicano promedio tenga un ingreso equivalente a casi 16,000 dólares por año.²⁷ En México, el ingreso generado por el gobierno y por las grandes empresas es retenido por pocas manos, lo que se traduce en una pobre distribución del ingreso. La falla estadística del IDH es que no segrega el nivel de ingreso según el número de personas que lo perciben, sino que es un promedio aritmético simple del total del ingreso generado en el país entre el total de la población. Esto, por tanto, “maquilla” el nivel de ingreso real del grueso de la población, siendo que ingresos altísimos de un porcentaje muy bajo de la población incrementan el promedio total de la evaluación.

4.3. Análisis FODA

Brasil

<u>Fortalezas</u>	<u>Oportunidades</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Involucramiento Social • Conocimiento previo de la problemática por parte del presidente. • Cobertura Amplia del Programa • Influencia en el fortalecimiento de la clase media en Brasil. • Empoderamiento local para toma de decisiones. • Interconexión de programas gubernamentales 	<ul style="list-style-type: none"> • Relevancia mundial de Brasil como productor de alimentos • Fortaleza de Luiz Inácio Lula da Silva como líder político después de las elecciones presidenciales. • Estructura desarrollada en el país para recolección y distribución de alimentos • Reducción de la desigualdad

²⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Sobre Desarrollo Humano 2014, Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, Naciones Unidas, Nueva York, 2014, p. 177

<u>Debilidades</u>	<u>Amenazas</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Horizonte Temporal de los Resultados • Tintes electorales • Gran dependencia de la transferencia monetaria directa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poca atención gubernamental al combate a la pobreza • Estructura débil de rendición de cuentas. • Política monetaria y fiscal rígida. • Alta desigualdad de la distribución de la riqueza. • Altos índices de inflación. • Demérito de la relación Gobierno-Sociedad en el periodo 1995 – 2002

Fuente: Análisis elaborado por la autora con base en la investigación

Fortalezas:

Involucramiento Social

Hambre Cero en Brasil, fue el resultado de un año de trabajo de especialistas, representantes de ONG, institutos de investigación y otros movimientos sociales de todo el país relacionados con la cuestión de la seguridad alimentaria, auspiciado y publicado por el Instituto de la Ciudadanía con el objetivo de presentar una propuesta de política nacional de seguridad alimentaria y nutricional intersecretarial.

Conocimiento previo de la problemática por parte del presidente.

En Brasil la lucha contemporánea contra la pobreza y el hambre surge en 1993 en el marco del movimiento Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida, liderado por Luiz Inácio Lula da Silva y Josué Castro (Betinho)

Cobertura amplia del Programa

El programa establece una solución amplia que no solo busca mitigar y reducir el hambre en un país con un importante volumen de población con necesidades básicas insatisfechas, sino que también ataca las causas, con el objetivo de modificar la situación que origina el problema y busca reducir situaciones límites que sufre la población pobre. La cobertura es alta por lo que contribuye a lograr una mayor universalidad. Las transferencias condicionadas representaron un considerable aumento en el ingreso del 29% de la población.²⁸

Influencia en el Fortalecimiento de la clase media en Brasil

Uno de los efectos más marcados del programa Hambre Cero fue la solidez de la clase media que se experimentó a partir del 2003. Mejorando el ingreso promedio de la familia brasileña, se aseguraba una sólida economía nacional. La clase media pasó de 38.8% de la población en el 2002 al 52% de la población en el 2010.²⁹

²⁸ María Borges, “Seminario regional para la contribución de los programas sociales al logro de los objetivos de desarrollo del milenio, [en línea], Disponible en: http://www.cepal.org/ddp/noticias/paginas/3/33863/mandreaborgesdavid_brasil.pdf, [Consulta: 5-abril-2015].

²⁹ S/A, “A nova classe Média: o lado brilhante dos pobres”, *Op. cit.*

Empoderamiento local para toma de decisiones

En el diseño del programa, algunas de las acciones sobre la ejecución de los ejes de Hambre Cero eran delegadas a cada una de las localidades involucradas. Esto favorecía un compromiso de las poblaciones hacia el programa general.

Interconexión de programas gubernamentales

El programa Hambre Cero reúne 49 diferentes líneas de acción de diferentes ministerios enfocadas a reducir la pobreza y el hambre de 9.3 millones de familias a través de protocolos en las áreas de educación, agricultura, nutrición y creación de empleos.

Debilidades

Horizonte temporal de los resultados

Este programa tiene un impacto visible a corto plazo pues no ofrece una verdadera transformación; debido a que lo más destacado del Programa Hambre Cero en los dos primeros años del gobierno fueron los programas de transferencia de ingreso a las familias carentes, en especial el programa Bolsa Familia. Cuando el gobierno no tenga para darles el apoyo no tendrán las herramientas necesarias para salir adelante. Bolsa Familia, es uno de los ejes principales que sostiene Hambre Cero, el cual no es una gran innovación internacional. Su hermano más viejo es el programa mexicano Progresá, puesto en práctica en 1998.

Tintes electorales

El partido de Lula (PT) contaba con el apoyo histórico de la clase trabajadora sindicalizada, concentrada en las regiones más urbanizadas e industriales del país. Para el 2006 una gran parte de su electorado cambió al Noroeste, dado el enfoque del apoyo gubernamental hacia las áreas más empobrecidas del Noreste, región que concentró, por razones socioeconómicas, la mayor parte de los beneficios de Bolsa Familia. Tanto ésta, como muchos otros programas gubernamentales, tenían un servicio a la “clientela” de votantes del PT.

Gran dependencia de la transferencia monetaria directa

Del total del presupuesto del programa Hambre Cero, casi un 90% es destinado a la transferencia directa de recurso al beneficiario. Sólo un 10% es destinado a la infraestructura, educación y creación de empleos.³⁰

Oportunidades

Relevancia mundial de Brasil como productor de alimentos

Brasil es el quinto productor mundial de alimentos, con un poder de satisfacción de la demanda interna de alimentos casi completa. Esto le da muy poca dependencia de la proveeduría extranjera de productos y una alta seguridad alimentaria.

³⁰ S/A, “Governo gastou R\$62 bilhões com Fome Zero desde 2003”, [en línea], Disponible en: <http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/2403>, [Consulta: 10-abril-2015].

Fortaleza de Luiz Lula da Silva como líder político después de las elecciones

Alta aceptación de Luiz Lula da Silva como líder tanto por sectores de la izquierda tradicional como por empresarios y sectores de centro. Logra quebrar el estigma de “miedo” del sector conservador hacia los gobernantes de izquierda y unificar a los grandes sectores de influencia del país.

Estructura desarrollada en el país para recolección y distribución de alimentos

El antecedente del PRODEA, en 1993, desarrolló una red sólida de fomento de la recolección de alimentos y participación ciudadana para la lucha contra el hambre.

Reducción de la desigualdad

Hubo una disminución de 0.6 puntos del 2002 al 2003, y del 2003 al 2004 la reducción fue mayor de 1.1 puntos en la escala de Gini del Banco Mundial, equivalente a 1.89%, si se sigue esta tendencia hacia la baja los brasileños tendrán mejores oportunidades.

Amenazas

Poca atención gubernamental al combate a la pobreza

Históricamente, ha sido poco el tiempo en que el desarrollo social ha sido prioridad para el gobierno. Ha habido por tanto una muy poca relevancia gubernamental hacia el combate a la pobreza. Luego de poco más de cien años de vida republicana en Brasil, sólo ha habido dos presidentes con una política muy marcada de combate al hambre: en 1991 Itamar Franco y en 2003 Lula da Silva.

Estructura débil de rendición de cuentas

Poca transparencia institucional para informar a la sociedad de donde vienen todos los fondos así como su financiamiento. No han sido claros ni específicos el origen ni destino de los fondos globales del programa. Existen múltiples orígenes de los recursos, tanto gubernamentales como privados, sin que exista una clara diferenciación, lo cual ha sido el aporte de cada uno de los actores involucrados en el programa. Los mecanismos de regulación e información presupuestaria son, por tanto, débiles.

Política monetaria y fiscal rígida

Al inicio del mandato de Luiz Lula da Silva se continuó y se endureció la política fiscal e impositiva buscando proveer al gobierno de los recursos que le permitirían ejecutar las acciones de Hambre Cero. Estas acciones fueron muy poco populares entre la población y las empresas.

Alta desigualdad de distribución de la riqueza

El problema del hambre en Brasil no es la insuficiente producción alimentaria, sino la gran desigualdad del acceso a los recursos alimenticios del país.

Altos índices de inflación

Al inicio del programa, la inflación en el país era alta debido a la inyección de capital gubernamental que buscaba fortalecer el consumo y producción nacional. Sin embargo, esto elevaba a su vez los precios de los alimentos.

Demérito de la relación Gobierno-Sociedad en el periodo 1995 – 2002

La tendencia de los gobiernos en este periodo, con tendencia al centro derecha, significó un desencantamiento de la sociedad civil con el gobierno y un enfriamiento del mecanismo de participación social experimentado en los años anteriores.

México

<u>Fortalezas</u> <ul style="list-style-type: none">• Recurre a experiencias internacionales exitosas.• Interconexión de Programas Gubernamentales• Participación intersecretarial• Precisión de la evaluación del desempeño.• Involucramiento de diversos sectores	<u>Oportunidades</u> <ul style="list-style-type: none">• PIB per cápita alto• Tasa de desempleo baja• Reducción de la desigualdad
<u>Debilidades</u> <ul style="list-style-type: none">• Alta segregación del sector beneficiado.• Tintes electorales• Débil influencia en otras secretarías involucradas.• Participación de iniciativa privada que produce alimentos chatarra• Programas similares de corto alcance	<u>Amenazas</u> <ul style="list-style-type: none">• Alta oferta en el mercado de productos con alto contenido calórico y bajo contenido nutricional.• Alta dependencia comercial del exterior.• Pérdida del poder adquisitivo real de las familias mexicanas.• Corrupción

Fuente: Análisis elaborado por la autora con base en la investigación

Fortalezas

Recurre a experiencias internacionales exitosas

Para el diseño de la CNCH se consideraron varias experiencias internacionales como el Programa Hambre Cero de Brasil, la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria de Perú, el pacto Hambre Cero de Guatemala, y otros. Entre éstos, el que más se destaca por sus similitudes con la CNCH, es el Programa Hambre Cero de Brasil.

Interconexión de programas gubernamentales

Para el cumplimiento de los objetivos de la CNCH, se utilizan 70 programas ya existentes en el gobierno federal por lo que se propone rediseñarlos y reorientarlos para que incidan primero sobre la misma población y, segundo, que tengan un objetivo en común.

Participación intersecretarial

La CNCH, al ser una estrategia de inclusión, busca conjuntar los esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como del sector público y privado y de organismos e instituciones internacionales.

Precisión de la evaluación del desempeño.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), quien define a la pobreza como la prevalencia de una entre seis tipos de pobreza posibles: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de vivienda, servicios básicos para la vivienda y acceso a la alimentación; pobreza extrema la ubica como la prevalencia de tres entre seis tipos de pobreza, mencionadas anteriormente.

Esta definición de la pobreza, que no sólo está basada en una propuesta económica, permite una gran variabilidad de explicaciones y soluciones sobre el tema.

Involucramiento de diversos sectores

Incluyente para el diálogo de los sectores público, privado y social, con el fin de crear acuerdos para fortalecer y complementar y en su caso, mejorar las líneas de acción y cumplir con mayor eficacia los objetivos de la CNCH.

Debilidades

Alta segregación del sector beneficiado

La población objetivo de la CNCH es bastante focalizada, son aquellas personas que presentan las dos características, pobreza extrema y pobreza alimentaria, lo cual da un universo de 7.0 millones de personas. De este total, 3.1 millones se encuentran en zonas urbanas y 3.9 en rurales. La población objetivo de la CNCH representa 60.8% del total de la población en pobreza extrema del país y 25.6% del total de la población que presenta carencia por acceso a la alimentación en el país. Excluyendo a dos terceras partes que también padecen pobreza alimentaria.

Tintes electorales

De los 400 municipios considerados en la primera etapa, se contemplan en la CNCH a las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Tlalpan y Álvaro Obregón, donde menos del cuatro por ciento de su población se encuentra en pobreza extrema, pero está 48 por ciento del padrón y 49 por ciento de los votos de la izquierda.³¹ Sin embargo, en esta primera etapa, no se incluyen los municipios Donato Guerra del Estado de México con 41.5% de pobreza extrema, Huajicori del estado de Nayarit

³¹ Andrea Becerril, “Censurables negocios familiares detrás de la cruzada: Encinas”, en *La Jornada*, México, 14 de abril de 2013, p.10.

con 42.6%, Ayotzintepec con 43.3% Asunción cacalotepec con 56.6% y Abejones con 56.8% del estado de Oaxaca³². Por nombrar algunos.

Débil influencia en otras secretarías involucradas.

La implementación de la CNCH ha sido delegada por el presidente Enrique Peña Nieto a la Secretaría de Desarrollo Social, esta secretaría es quien dirige a las demás secretarías en la comisión intersecretarial, en lugar de ser el mismo presidente quien tenga la tutela.

Alta influencia de la iniciativa privada en la toma de decisiones del programa.

No ha quedado suficientemente clara la participación del sector privado en la estrategia. Hasta el momento, PepsiCo y Nestlé has firmado convenios de colaboración. Por lo que fue muy criticado ya que son empresas conocidas por elaborar alimentos chatarra que representan un riesgo para la salud de las personas.

Programas similares de corto alcance

Los esfuerzos por eliminar la pobreza alimentaria en México no son nuevos, por el contrario, el país ha sido pionero en el diseño de programas para reducirla, sin embargo, las políticas públicas no han obtenido resultados de largo alcance que realmente incidan en su abatimiento.

Oportunidades

PIB per cápita alto

El PIB por persona de México superó al promedio de América Latina y el Caribe para la misma variable, que fue de 14 mil 978 dólares anuales.³³

Tasa de desempleo baja

La desocupación en México se ubicó como la cuarta, de 34 miembros, con el umbral más bajo, sólo por arriba de Islandia, Japón y Corea del Sur, de acuerdo con datos de la OCDE.

Reducción de la desigualdad

La disminución en México fue de 0.9 puntos Gini en la escala del Banco Mundial, equivalente a 1.87%. Muy semejante al porcentaje de reducción en Brasil del 2003 al 2004. De seguir esta tendencia a la baja, las condiciones de vida de los mexicanos mejorarán considerablemente.

³² CONEVAL, “Medición de la pobreza. Resultados de pobreza por municipios”, [en línea] Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Anexo-estad%C3%ADstico-municipal-2010.aspx>, [Consulta: 5-marzo-2015]

³³ Banco Mundial, “PIB per cápita, PPA (dólares a precios internacionales actuales)”, *Op. cit.*

Amenazas

Alta oferta en el mercado de productos con alto contenido calórico y bajo contenido nutricional

México está caracterizado en términos alimenticios por dos fuerzas: en primer lugar el esfuerzo de la población por obtener alimentos de alto valor nutricional y accesibles a sus niveles de ingreso y, por el otro lado, el empuje del mercado de alimentos por el consumo de aquellos que son considerados chatarra, con muy bajo aporte nutricional y un muy alto aporte calórico. Es decir, aquellos alimentos que son accesibles a la mayoría de la población no son los que aportan un equilibrio nutricional, sino son aquellos con insumos baratos pero no nutricionales como los refrescos, botanas y alimento callejeros, dando como resultado que la obesidad y el sobrepeso sean el principal problema de Salud Pública en México, ya que nuestro país es el primer lugar mundial en niños con obesidad y sobrepeso, y segundo en adultos.³⁴

Alta dependencia comercial del exterior.

Desde el 2012 las exportaciones con destino diferente a los Estados Unidos se redujeron significativamente a raíz de la desaceleración económica internacional, lo que acentúa la dependencia del comercio internacional con el vecino del norte.

Pérdida del poder adquisitivo real de las familias mexicanas.

El ingreso real del hogar pierde poder adquisitivo y es necesario incrementar la base de perceptores por familia para lograr la compra de los mismos bienes que en años anteriores.

Corrupción

El índice de percepción de corrupción, por la Organización Transparencia Internacional, sitúa a México con un índice de 35 en una escala de 0 (altamente corrupto) a 100 (cero corrupción), y también coloca a México en la lista de los 10 países más corruptos en Latinoamérica.³⁵ En el caso específico de la CNCH, Auditoría Superior de la Federación declaró que, Rosario Robles encubrió un fraude masivo en el marco de la CNCH que costó al erario no menos de 845 millones de pesos.³⁶

4.4. Programas en América Latina que luchan contra el hambre

Brasil y México no son los únicos países con estrategias específicas contra el hambre, son varios los países de la región de Latinoamérica que tienen un

³⁴ Secretaría de Salud del Distrito Federal, “Sobrepeso y Obesidad”, [en línea] Disponible en: http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/index.php?option=com_content&task=view&id=4034, [Consulta: 6-marzo-2015]

³⁵ Transparency International, Corruption perception index 2014, [en línea] Disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>, [Consulta: 10-marzo-2015]

³⁶ Mathieu Toulriere, Desnuda ASF fraude masivo en cruzada contra el hambre, en Proceso, [en línea], Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=396327>, [Consulta: 3-marzo-2015].

compromisos sobresaliente con la seguridad alimentaria a través de diversos programas y muchos de ellos se ven influenciados por las acciones llevadas a cabo tanto en Brasil como en México.

4.4.1. “Pacto Hambre Cero” - Guatemala

El gobierno de Guatemala y representantes de todos los sectores de los países firmaron el Pacto Hambre Cero en 2012, iniciando un movimiento nacional y compromiso de Estado que busca afrontar de manera directa y contundente el problema del hambre, desnutrición crónica y desnutrición aguda en el país.

Con el objetivo de disminuir en 10% la prevalencia de la desnutrición crónica infantil en un plazo de cuatro años, lo cual será la base para una reducción del 24% en los próximos diez años, también busca evitar y reducir las muertes por desnutrición aguda mediante acciones de prevención de la desnutrición y la atención en salud de los niños y niñas menores de cinco años, mujeres embarazadas y madres lactantes, por último, enfrentar la pobreza y promover el desarrollo que lleve a su erradicación, reconociendo que en Guatemala la pobreza y la exclusión tienen fundamentalmente rostro rural, indígena y de mujer.³⁷

4.4.2. “Estrategia de seguridad alimentaria” - Perú

Dicha estrategia fue el resultado de un trabajo participativo público-privado el 12 de octubre del 2012, que declaró de interés nacional y necesidad pública la seguridad alimentaria y nutricional de la población nacional.

Con el objetivo de garantizar la disponibilidad en cantidades suficientes de alimentos de origen agropecuario e hidrobiológico, nutritivos con un nivel de producción adecuado, también asegurar tanto el acceso a alimentos nutritivos a toda la

³⁷Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, *El Plan del Pacto Hambre Cero*, Gobierno de Guatemala, Guatemala, 2012, p.8

población como al consumo adecuado de éstos, respetando los hábitos alimenticios y la interculturalidad de cada región y garantizar medidas de adaptación a manifestaciones del cambio climático y prevención y contingencias frente a eventos como plagas y enfermedades, factores de mercado, situaciones de conflicto y otros que pudieran generar crisis de inseguridad alimentaria.³⁸

4.4.3. “Programa Productivo Alimentario o Programa Hambre Cero”- Nicaragua

En el año 2007 el presidente Daniel Ortega anunció dos programas considerados por su administración como una nueva generación de programas dirigidos a reducir la pobreza y la pobreza extrema: “Hambre Cero” y “Usura Cero”. Ambos programas son catalogados como programas que superan el enfoque asistencialista. La diferencia es que están articulados con un objetivo básico, como es el desarrollo económico del país y parte de una estrategia de desarrollo económico.

Todo ello con el objetivo de garantizar a los más pobres la prestación de bienes y servicios de salud, educación, agua, saneamiento, alimentación protección social, vivienda, formación y capacitación; priorizando a la niñez la seguridad alimentaria.³⁹

4.4.4. “Elige vivir sano” - Chile

“Elige Vivir Sano” es un programa implementado en marzo del año 2011 con el objetivo principal de convertirse en un referente para la calidad de vida de los chilenos y en una política pública sustentable a mediano y largo plazo. Promovía un cambio cultural para que los chilenos incorporaran hábitos saludables en sus vidas que disminuyeran los factores y conductas de riesgo que producen las enfermedades que son las principales causas de muerte en Chile. Adicionalmente,

³⁸Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013 – 2021*, Ministerio de Agricultura y Riego, Lima, 2013, p.66

³⁹ Ministerio de Economía Familiar Comunitaria, Cooperativa y Asociativa, “Programa Hambre Cero”, [en línea] Disponible en: http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/psto_hambre.pdf, [Consulta: 15-marzo-2015]

pretendía motivar a los ciudadanos para que “elijan informada y libremente” aquellas alternativas que les permitan tener una vida más plena.⁴⁰

El vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, Jorge Familiar, dijo el pasado 9 de marzo de 2015:

“la pobreza sigue siendo un problema muy agudo para América Latina, este fenómeno persiste debido a limitaciones tanto dentro como fuera del hogar, desde la falta de motivación y destrezas adecuadas hasta la falta de servicios básicos como agua potable, por lo que, apoyar a los individuos es necesarios aunque no suficiente. También es crucial contar con un contexto propicio que proporcione servicios adecuados. Por lo tanto las políticas sociales y el desarrollo regional deben de ir de la mano”.⁴¹

En este capítulo evaluamos con una visión objetiva y sujeta a mediciones internacionales las condiciones de cada país en los indicadores específicos que tanto el programa brasileño como el mexicano tuvieron como objetivo mejorar. Es en este sentido, teniendo la evaluación numérica como el filtro más ácido para determinar el desempeño de cada programa que podemos emitir una evaluación sobre los mismos. Resulta evidente que el ejercicio brasileño fue mucho más eficiente dado que prácticamente todos los indicadores de este país mejoraron coincidentemente desde la implementación del programa. En el caso de México, por el contrario, los indicadores muestran poca o nula mejoría y en algunos casos, empeoran. Los programas, acciones y políticas gubernamentales que se aplican en Brasil y en México han demostrado tener un eco en el plano internacional, es por ello que se han elaborado políticas similares en otros países para erradicar la pobreza y asegurar la alimentación a sus habitantes.

⁴⁰ Ministerio de Desarrollo Social, “Elige vivir sano”, [en línea] Disponible en: <http://elgevivirsano.gob.cl/sample-page/>, [Consulta: 16-marzo-2015]

⁴¹ Banco Mundial, “Cómo romper el ciclo de la pobreza crónica en América Latina y el Caribe”, [en línea], Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/03/09/breaking-the-cycle-of-chronic-poverty-in-latin-america-and-the-caribbean>, [Consulta: 4-abril-2015].

Conclusiones

Hablar de la pobreza y del hambre tanto en México como en Brasil son dos temas no sólo de gran importancia sino de gran complejidad, porque son fenómenos de carácter global, estructurales y no de gobierno, que se puedan resolver fácilmente o se tenga una receta para poder erradicar o mínimamente disminuirlas.

Tanto los programas Hambre Cero como la Cruzada Nacional Contra el Hambre son esfuerzos gubernamentales que tienen como objetivo disminuir los niveles de pobreza y hambre. Sin embargo, aunque persiguen objetivos muy similares, ambos tienen estrategias con algunas acciones en común pero sus puntos divergentes son los más críticos y que los han llevado a resultados distintos.

Al comienzo de este estudio se plantearon dos variables de evaluación para determinar la diferencia de resultados entre la Cruzada en México y el programa Hambre Cero en Brasil. A continuación se emitirá el resultado obtenido de ambas premisas. Las cifras mencionadas en esta última parte ya fueron enunciadas a largo de la investigación.

En primer lugar, se planteó la hipótesis de que la diferencia en resultados era explicada por el enfoque en el diseño de cada uno. En Brasil el enfoque para beneficiarios es integral y global, cualquier persona en un estrato de pobreza era sujeta del beneficio; en cambio, en México el enfoque ha sido de criterios específicos, donde la población objetivo es sujeta a condiciones particulares y coincidentes para participar en el programa.

Esta primera variable de evaluación probó su validez al haber encontrado que la universalidad del programa permite a un segmento mucho mayor de la población el participar de los beneficios y con ello se logró un beneficio marginal para un número de personas muy alto. Por el otro lado, en México el beneficio permeó sólo en un grupo reducido de personas al buscar generar un impacto rápido, profundo y fácilmente medible.

En Brasil, asimismo, la participación social fungió como un elemento de fortaleza y credibilidad para lograr un impacto más relevante en el programa Hambre Cero; que las acciones de la población, como aportar a los bancos de alimentos, organizar acciones comunitarias, cooperativas sociales y hacer donaciones a las cuentas del Banco de Brasil y a la Caja Económica Federal, sirvieron como una red social que respaldaba el empuje del gobierno hacia la misma dirección. El hecho del involucramiento de la población en las diferentes acciones coordinadas por el gobierno sumó fortaleza a la ejecución del programa, así como también redujo la presión de responsabilidad del gobierno federal. El hambre en Brasil tuvo casi el trato de una catástrofe natural, lo que concientizó a la población civil para tomar cartas en el asunto.

Además, de las dos variables que son inicialmente propuestas en la hipótesis, en el estudio se logró identificar y evaluar una serie de factores que también fueron determinantes e incidentes en la diferencia de resultados de un programa y otro.

La tercera variable de evaluación para determinar la diferencia entre los programas, complementa a la variable anterior. El hecho de que en México se permitió una mayor participación de la iniciativa privada reduce y cuestiona la legitimidad del programa. Para empresas como Nestlé y Pepsico, que tuvieron una importante aportación al programa de la Cruzada Nacional contra el Hambre, hasta el momento son las únicas que han integrado al Consejo de la Cruzada. Estas compañías se consideran “socialmente responsables”, sin embargo, los líderes de opinión consideran como un error la integración de dichas transnacionales y el ambiente cooperativo genera una percepción escéptica que al final resta confianza al vínculo privado y social que se genera al interior del programa.

Hay que hacer notar que la postura de Brasil en este punto fue el deshacer la incipiente relación que las mismas empresas buscaban tener con el programa Hambre Cero. La fortaleza de la opinión de la sociedad fue suficientemente fuerte

para que el gobierno desistiera de hacer partícipe a la iniciativa privada y así mantener la credibilidad y confianza en el programa.

Como un cuarto factor se determina un hecho más fundado en razonamientos estadísticos. En México, el enfoque gubernamental hacia los programas asistencialistas tiene una larga historia. Hay que recordar que los primeros grandes programas sociales, que buscaban reducir la pobreza, comienzan con el PRONASOL en 1988 el creció con un enfoque más de mercado en 1994. Para el comienzo de la Cruzada, México ya había pasado por 24 años de programas sociales con resultados medianos, sin percepción de eficiencia por parte de la población en general. Además, la base de crecimiento sobre la que empieza la Cruzada es por tanto más alta que si éste fuera el primer programa de esta naturaleza.

Por el contrario, en Brasil el programa Hambre Cero es el primer esfuerzo generalizado de un gobierno federal por implementar un programa social por lo que los resultados son mayores siendo que la base de crecimiento sobre la que comienza la evaluación es baja; por eso, los incrementos marginales son más altos en Brasil que en México.

Una crítica sobre esta línea hacia la iniciativa brasileña es precisamente la continuidad de este tipo de mecanismos, que el caso mexicano comienza a reducir su impacto. Aunque el programa Hambre Cero ha finalizado, la sucesora de Lula da Silva, Dilma Rousseff, continúa prácticamente con el mismo mecanismo en el programa de Cero Miseria. Habrá que retomar más adelante la efectividad de este programa contra su antecesor para conocer si efectivamente se está formando en Brasil un camino muy parecido al que México comenzó en 1988. Además, en el ámbito electoral, Hambre Cero fungió como un vínculo entre el Partido de los Trabajadores y el segmento socioeconómico bajo del país. En la primera elección, previa al arranque de Hambre Cero, la gran mayoría del electorado que favoreció al PT se encontraba en el estrato de la clase media y alta de la sociedad, pero para el

segundo mandato, el grueso de votantes que lo favorecieron provino del segmento socioeconómico bajo que, precisamente, había recibido beneficios del programa Hambre Cero.

Un quinto factor determinante de la discrepancia en el resultado es la relevancia del problema del hambre para cada país. Hemos determinado que el objetivo es prácticamente el mismo para ambos países y que, además, sus mecanismos de acción son similares. El punto diferencial es la relevancia del problema del hambre contra otros peligros que ponen en vulnerabilidad a la población.

El problema del hambre¹ en México en sí mismo es relativamente pequeño si se le compara con otras vulnerabilidades tales como la obesidad y sobrepeso o las enfermedades cardiovasculares. Por lo tanto, un programa con gran cantidad de recursos dispuestos a resolverlo contaría con una alta posibilidad de éxito, al tener como objetivo un segmento relativamente pequeño de la población, en comparación con otra campaña destinada a atacar las otras vulnerabilidades antes mencionadas.

En Brasil, el problema del hambre era grave, siendo que una parte importante de la población corría el riesgo de no poder alimentarse en el futuro cercano pero en México, menos del 5% de la población está en una situación de desnutrición. Son estos datos los que refuerzan que el objetivo ulterior del programa es de lograr resultados rápidos y contundentes en un segmento muy pequeño de la población en general que logren validar la percepción sobre el gobierno de Enrique Peña de ser una administración eficiente. Sin embargo, al cierre del primer año, el enfoque es completamente diferente debido a la corrupción y falta de resultados.

Como sexta variable, se encuentra la alta ineficiencia del programa debido a las fugas de recursos debido a la corrupción generalizada. A menos de cumplirse dos años de la puesta en marcha del programa en México, en febrero de 2015 la

¹ La forma de medir el hambre se hace principalmente por medio de dos indicadores: la desnutrición y la inseguridad alimentaria

Auditoría Superior de la Federación expuso el mecanismo por el cual acusó a Rosario Robles - secretaria de desarrollo social- de desviar no menos de 845 millones de pesos en 2013. Este descubrimiento, junto a otros escándalos de contratos millonarios de otros frentes del gobierno, ha reducido aún más el impacto y la aceptación del diseño de este programa en México.

Una séptima variable, y muy particular, se refiere específicamente a Luiz Inácio Lula da Silva quien tuvo una participación relevante en el éxito del programa y el impacto profundo que generó dado que, aún desde antes de llegar al poder, había tomado como propio el problema del hambre desde sus funciones previas del servicio público. El diálogo previo que tuvo con los grupos de opinión más conservadores y empresarios, además de brindarle la legitimidad y confianza del electorado que lo llevó al poder, lo invistió de autoridad sobre el tema específico del hambre.

Para el caso de México, al principio de la administración, la percepción internacional era sobresaliente, identificando al presidente Peña Nieto como un gran reformador e impulsor de la apertura del país a los intereses extranjeros.² Sin embargo, los retrasos en las cifras de mejora prometidas tales como reducción de precios de energéticos o el descontento social generalizado en el país que se demuestra con manifestaciones constantes en México y en varios países del mundo, lo ha relegado a un papel de defraudador y decepción ante el escenario internacional. Esto, sumado a su falta de carisma en comparación con Luiz Inácio Lula da Silva, ha servido para nulificar su credibilidad personal y, por tanto, carecer de este elemento para fortalecer su programa social bandera.

Una octava variable, es el aumento del salario mínimo que es fundamental para mejorar la calidad de vida de las personas, el cual se tuvo contemplado desde el

² En la edición de febrero del 2014, la reconocida revista estadounidense *Time*, puso en su portada al presidente Peña Nieto con la frase “Saving Mexico” (Salvando a México), alabando las reformas estructurales que el presidente estaba impulsando para México.

diseño en Hambre Cero,³ sin embargo, en la Cruzada ni se toca el tema, si bien el gobierno del Distrito Federal lo ha planteado, el gobierno federal no lo ha considerado anteponiendo que su aumento tiene que ver con la producción.

Evaluando los factores antes mencionados, podemos emitir un juicio de valor sobre cada programa de manera individual. En Brasil, finalmente el programa fue exitoso debido a que existió una reducción de la pobreza (de 28% a 25%, lo cual significó que 3.7 millones de personas salieran de la pobreza extrema) gracias a la ejecución del mismo que llevó a una reducción del hambre. Como se mencionó antes, el punto a definir a partir de este momento es la sustentabilidad de estos resultados en el tiempo, siendo que el caso mexicano probó que al repetir mecanismos en programas sociales se reduce la efectividad lograda en el primer programa.

En el caso mexicano, la medición de la pobreza en México del 2014 por el CONEVAL revela que la población en pobreza ha aumentado del 45.5% en el 2012 al 46.2% en el 2014. Sin embargo, la pobreza extrema se ha reducido de 9.8% al 9.5%,⁴ y la falta de acceso a alimentos aumentó una décima de 23.3% en el 2012 a 23.4% en el 2014, demostrando así que los esfuerzos para erradicar la carencia alimentaria han sido en vano. Asimismo, estos programas se han solidificado como mecanismos que perpetúan la calidad de población en pobreza de sus beneficiarios. Dado que es necesario que la población esté en una situación desmejorada para recibir el apoyo, en el momento en que supere dicha condición dejará de ser sujeto del beneficio. Esto, en último momento, desincentiva la iniciativa de la población por mejorar su calidad de vida y fomenta la creación de una cierta dependencia a los apoyos gubernamentales.

Otro indicador que se usó para dibujar el panorama del antes y del después de la implementación de dichos programas sociales fue el IDH, en donde encontramos

³ De 61 dólares que se ganaba como salario mínimo en el 2003, se pasó a 91 dólares para el 2005, es decir, un aumento del 49%. Organización Internacional del Trabajo, “Brasil, el salario mínimo como respuesta a la crisis”, [en línea], Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/article/wcms_limd2_11_es.pdf, [Consulta: 19-junio-2015].

⁴ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social, Pobreza en México, *Op. cit*

que en Brasil se experimentó una mejora discreta en el ritmo de aceleración del indicador, pasó del 0.682 en el 2002, al 0.705 en el 2005. Sobre este indicador se puede concluir que el foco de las acciones fue específicamente para el elemento del ingreso del índice, el cual permeó en la salud y en la educación.

En cuanto a México, entre 2012 y 2013 el avance fue solamente de .001 puntos del índice, el indicador se afecta positivamente en las tres dimensiones que evalúa el IDH. Sin embargo, la gran deficiencia estadística del IDH -que también afecta a Brasil- es que el indicador del ingreso no considera las fallas en la distribución del mismo, por lo que si el estrato que retiene mayores cantidades de recursos económicos mejora, entonces el indicador tomará que la situación general del país mejoró.

Para ambos casos, la viabilidad y sustentabilidad de sus mecanismos de acción es prácticamente nulo. Como se mencionó, se somete a la población a tener un papel pasivo en su situación en el que únicamente debe estar en posición de recibir beneficio a cambio de estar en una situación desfavorable. Esto le otorga a cualquier actor político que prometa la continuidad de los mencionados programas el favor electoral de aquellos a quienes beneficia. En el caso de Brasil, al ser un programa de enfoque global, es la mayoría de la población. De igual manera, en México ha probado ser un mecanismo paliativo del descontento social dado que las poblaciones con mayor enfoque de beneficios son aquellas con mayor cantidad de movilizaciones sociales tal como es el caso de Guerrero, Oaxaca y Chiapas. Sin embargo, esta solución no ha sido eficaz para el gobierno dado que las movilizaciones continúan a pesar del placebo gubernamental.

Entonces con lo antes mencionado, se pueden responder las siguientes preguntas ¿En Brasil, Hambre Cero cumplió con su meta?, ¿La Cruzada ha sido exitosa? En Brasil, la meta que se tenía de erradicar el hambre no se cumplió, pero si tuvo un gran impacto, del 13.4% de la población que se encontraba en inseguridad alimentaria, en el 2002, bajó al 9.5%, en el 2006 y para el 2012 menos del cinco

por ciento de la población sufría inseguridad alimentaria. En cuanto a la reducción de pobreza, de 44 millones de personas en pobreza extrema en el 2002 se pasó a 29.6 millones de personas en esta situación, es decir, se disminuyó un 67%.

En cuanto a la interrogante si la Cruzada ha sido exitosa, se concluye que no se han cumplido los objetivos iniciales, la pobreza no se ha reducido ni se han disminuido los niveles de desnutrición en el país. Como ya se mencionó anteriormente, en el diagnóstico de diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre, el CONEVAL indica que faltan elementos básicos, como un documento conceptual final en el que se integren y clarifiquen las diferentes definiciones y proporciones, aspectos clave como el marco conceptual, la identificación de las causas y los efectos, el diagnóstico de la situación en México y la caracterización de la población que presenta el problema. Por tanto, todo esfuerzo encaminado a abatirla es inútil. De nueva cuenta, la improvisación o la ineptitud sepultan un programa que sin duda es urgente.

Como ya se indicó, un verdadero programa perdurable debe ser aquel que fomente el conocimiento tecnológico y la creación de fuentes de autoempleo y creación de empresas. Es claro que un programa de este estilo y dimensiones no cabe en un gobierno de sólo seis años y por tanto está condenada al abandono dado que ninguna administración recupera los programas de su sucesor, ya sea de su propio partido o de la oposición.

Existen muchas maneras en las que se podría catalogar cualquier esfuerzo de combate a la pobreza. Muchos estadistas ubican a la pobreza como un problema de ingreso exclusivamente que depende mayoritariamente de cambios en la relación entre las instituciones y la vida social, que solamente puede atacarse de forma asistencialista.

Sin embargo, el problema de la pobreza va más allá de completar el ingreso mínimo que una familia necesita para subsistir de forma automática y que termina en este mismo hecho. Cualquier recurso del gobierno tendría que enfocarse en desarrollar

estructuras de sustento para el grupo vulnerable. Esto es, más allá de procurar el ingreso mínimo para una población (que además desincentivaría la creación de formas de auto-sustento y posicionaría al gobierno como una estructura paternalista) el recurso gubernamental debe enfocarse en crear las oportunidades para que la población, en condiciones de hambre, encuentre su propio desarrollo. Es decir, es la capacitación en formas de producción más efectivas, la transferencia de tecnología a los métodos primarios de producción, la profesionalización en la administración del campo, etcétera.

En términos generales, resolver el problema del hambre va más allá de buenas intenciones y de programas de gobierno; no se trata sólo de dar de comer, sino de superar la pobreza y la miseria y lo que ello conlleva, implica dar una respuesta estructural en donde política, economía y cultura se enlacen con el Estado, la iniciativa privada, ONG y sociedad en términos amplios y, en conjunto, participen activamente como un todo. En el momento que ello ocurra entonces Sí estaremos construyendo un futuro prometedor, diferente y más responsable en beneficio de la sociedad, tal como nos lo piden y exigen las nuevas generaciones. En este sentido, Sí seremos parte de esos objetivos del milenio al que nos invitó a participar las Naciones Unidas.

ANEXOS

Anexo I

Programas que conforman Hambre Cero

Transferencia de ingresos condicionada

- Bolsa Familia

Programas de alimentación y nutrición:

- Alimentación Escolar en la enseñanza pública básica (PNAE)
- Alimentos para grupos de población específicos en situación de vulnerabilidad alimentaria
- Comedores populares
- Bancos de alimentos
- Agricultura urbana/Huertas comunitarias
- Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (Sisvan)
- Complementación de vitamina A (Vitamina A+)
- Complementación de Hierro
- Alimentación y nutrición de pueblos indígenas
- Educación alimentaria y nutricional: promoción de Hábitos Saludables

Incentivos Fiscales:

- Alimentación del Trabajador en la industria y servicios (PAT)

Exoneración de impuestos:

- Eliminación de impuestos a productos en la canasta básica de alimentos

Fortalecimiento de la agricultura familiar

- Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF)
- Seguro de complementación de ingresos en caso de desastres (Garantía-Cosecha)
- Seguro de la Agricultura Familiar
- Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA)

Promoción de procesos de generación de rendimiento:

- Cualificación social y profesional
- Economía solidaria e inclusión productiva
- Consorcio de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local (CONSAD)
- Organización productiva de comunidades (Producir)
- Desarrollo de cooperativas de catadores
- Microcrédito productivo orientado

Articulación y movilización:

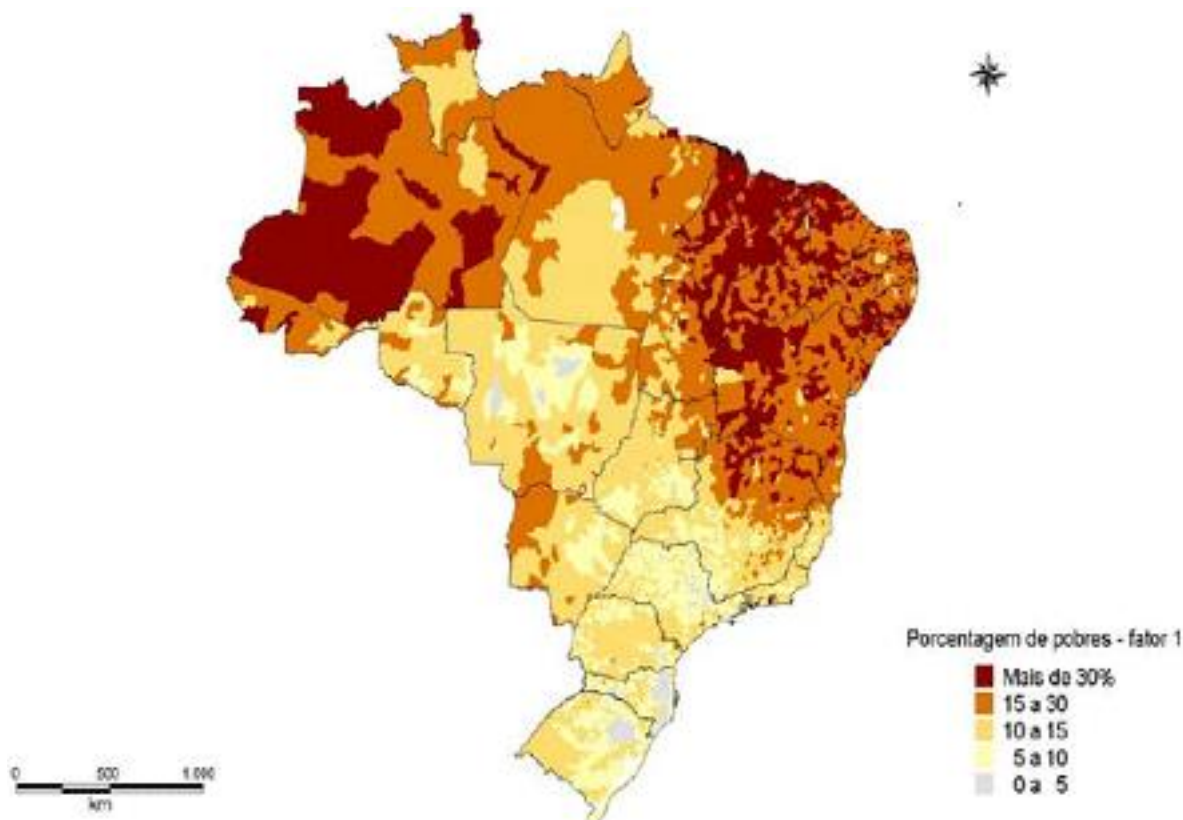
- Casa de las Familias – Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS)
- Gestión de ayudas y donaciones
- Capacitación de agentes públicos y sociales
- Alianzas con empresas y entidades
- Control social – consejos del área social

Fuente: Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe, *Hambre Cero: Principales lecciones*, FAO, Brasilia, 2006, p.15

Anexo II

Mapa de la pobreza

La pobreza se concentra más en ciertas regiones, en el mapa 1, se muestra la ubicación de las regiones con mayor concentración de pobreza.



Fuente: Marco Longuinhos, “Políticas públicas de transferencia monetaria directa y sus impacto en la pobreza en Brasil”, [en línea], Disponible en: <https://marcolonguinhos.wordpress.com/cap3/>, [Consulta: 17-febrero-2015].

Es evidente que las regiones norte y nordeste de Brasil tiene la mayor concentración de personas en situación de pobreza, con un porcentaje entre 15% hasta mayor de 30%; y las regiones con menor concentración son las Medio Oeste, Sudeste y Sur. Una explicación simplista de esta situación es porque en el norte se encuentran mayores zonas rurales y del centro para abajo son zonas urbanizadas y/o

industrializadas. Las zonas rurales cuentan con tecnología rudimentaria, y con poca infraestructura física de caminos, agua, electricidad y otros insumos y servicios necesarios para el desarrollo socio-económico de la región.

Anexo III

Programas que conforman la Cruzada Nacional contra el Hambre

Hacienda y Crédito Público:

- Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario
- Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario
- Programas ALBERGUES Escolares Indígenas (PAEI)
- Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)
- Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)
- Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)
- Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)
- Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)
- Programa de Seguro para Contingencias Climatológicas
- Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas
- Programa de Garantías Liquidadas
- Programa integral de formación, capacitación y consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales
- Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito
- Reducción de Costos de Acceso al Crédito
- Programa que canaliza apoyos para el fomento a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural
- Fortalecimiento de la Infraestructura Bancaria

- Apoyos para la Inclusión Financiera y la Bancarización

Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación:

- PROCAMPO Productivo
- Programa de Prevención y Manejo de Riesgos
- Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural
- Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales
- Programa de apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura

Comunicaciones y Transportes:

- Programa de Empleo Temporal (PET)

Economía:

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

Educación Pública:

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

Salud:

- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

- Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable
- Caravanas de la Salud
- Seguro Médico Siglo XXI
- Seguro Popular
- Prevención contra la obesidad

Trabajo y Previsión Social:

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

Reforma Agraria:

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

Medio Ambiente y Recursos Naturales:

- ProÁrbol.- Desarrollo Forestal
- Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)
- Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
- Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
- Programa de Rehabilitación, Modernización y Equipamiento de Distritos de Riego
- ProÁrbol.- Pago por Servicios Ambientales
- ProÁrbol. - Protección Forestal
- Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego
- Programa de Tratamiento de Aguas Residuales

- Programa para incentivar el desarrollo organizacional de los Consejos de Cuenca
- Mejora de Eficiencia Hídrica en Áreas Agrícolas
- Fomento para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre

Desarrollo Social:

- Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
- Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)
- Programa de Opciones Productivas
- Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)
- Programa de Vivienda Digna
- Programa 3 x 1 para Migrantes
- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
- Programa de Vivienda Rural
- Programa de Apoyo Alimentario
- Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras
- Pensión para Adultos Mayores
- Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias
- Programa de adquisición de leche nacional a cargo de LICONSA, S. A. de C. V.

Seguridad Pública:

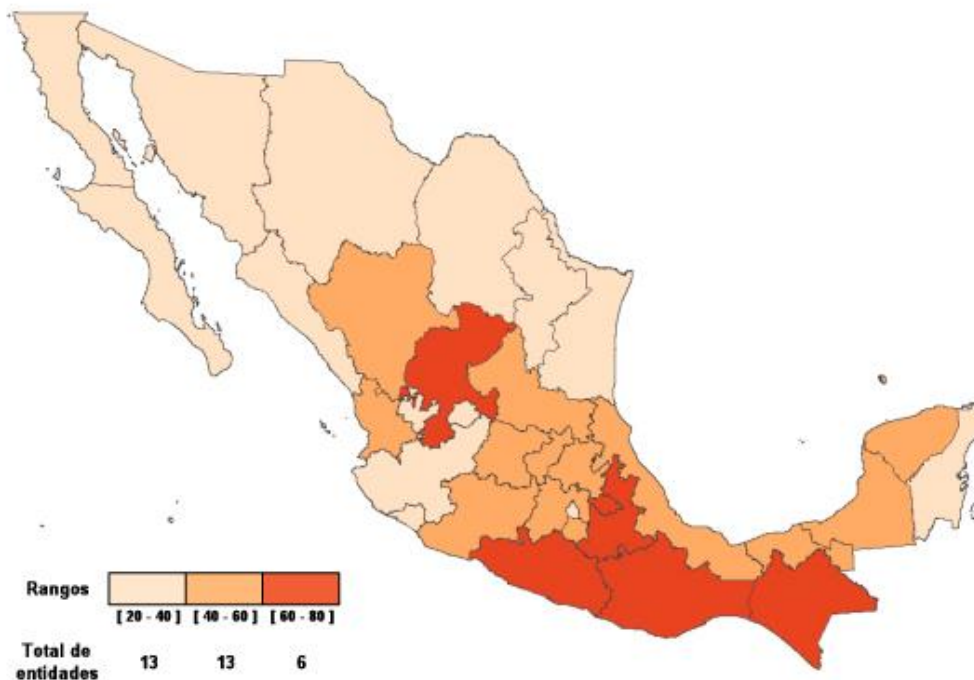
- Pago de cuota alimenticia por internos del fuero federal en custodia de los Gobiernos Estatales

Fuente: Claudia Gamboa, *Cruzada Nacional contra el Hambre: Análisis teórico conceptual, de marco jurídico, políticas públicas, derecho comparado y de opiniones especializadas*, Cámara de diputados, México, 2012, pp. 33-40.

Anexo IV

Mapa de la pobreza

Al igual que en el caso de Brasil, en México existen ciertas regiones donde se concentra la pobreza como se muestra mapa 2.



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social, “los mapas de la pobreza en México”, [en línea], Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/Presentacion_mapas_de_pobreza_en_Mexico.pdf, [Consulta: 18-febrero de 2014].

Se puede observar que en las zonas sur y sureste se ubican la mayor incidencia de pobreza, y probablemente se deba a las mismas razones que en Brasil, es decir, son zonas rurales que utilizan tecnologías rudimentarias y carecen de suficiente infraestructura física y de servicios elementales como educación, salud, agua, entre otros.

Anexo V

Desarrollo Humano Alto

HDI Rank	Country	Human Development Index (HDI) value, 2000	Human Development Index (HDI) value, 2005	Human Development Index (HDI) value, 2008	Human Development Index (HDI) value, 2010	Human Development Index (HDI) value, 2011	Human Development Index (HDI) value, 2012	Human Development Index (HDI) value, 2013
High human development								
71	Mexico	0.699	0.724	0.739	0.748	0.752	0.755	0.756
71	Seychelles	0.743	0.757	0.766	0.763	0.749	0.755	0.756
73	Saint Kitts and Nevis	0.747	0.745	0.749	0.75
73	Sri Lanka	0.679	0.71	0.725	0.736	0.74	0.745	0.75
75	Iran (Islamic Republic of)	0.652	0.681	0.711	0.725	0.733	0.749	0.749
76	Azerbaijan	0.639	0.686	0.724	0.743	0.743	0.745	0.747
77	Jordan	0.705	0.733	0.746	0.744	0.744	0.744	0.745
77	Serbia	0.713	0.732	0.743	0.743	0.744	0.743	0.745
79	Brazil	0.682	0.705	0.731	0.739	0.74	0.742	0.744

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tendencias del Índice de Desarrollo Humano, 1980-2013, [en línea] Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013>, [consulta: 13-febrero-2015]

Tanto México como Brasil se encuentran en la categoría de alto desarrollo humano según el PNUD.

Fuentes de consulta

Bibliografía

Alcántara Saéz, Manuel y Arnulfo Melo, Carlos, *La Democracia Brasileña: Balance y perspectivas para el siglo XXI*, Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 2008, 110 pp.

André Mance, Euclides, *Hambre cero y Economía solidaria, el desarrollo sustentable y la transformación estructural de Brasil*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, 2013, 387 pp.

Banco Central de Reserva de El Salvador, *Informe económico 2012*, BCR, San Salvador, 2013, 34pp.

Banco de México, *Informe Anual 2012*, BM, México, 2013, 129 pp.

Banco de México, *La balanza de pagos de 2012*, BM, México, 2013, 10 pp.

Bárcena, Agustín, *la Pobreza de las Naciones La economía política del hambre y de la población*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, 429 pp.

Betto, Frei, El programa Hambre Cero en Brasil, en *La pobreza un problema de todos*, FLACSO, Guatemala, 2004, 8 pp.

Boltvinik, Julio, *Medición Multidimensional de la pobreza en México*, COLMEX y CONEVAL, México, 2010, 661 pp.

Carvalho, Márcia, *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Brasilia, 372 pp.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2006*, ONU, Santiago, 2007, 426 pp.

Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, *Estrategia nacional de seguridad alimentaria y nutricional 2013 – 2021*. Ministerio de Agricultura y Riego, Lima, 2013, 72 pp.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2005*, ONU, Santiago, 2006, 221 pp.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2012*, ONU, Santiago, 2012, 59 pp.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2014*, CEPAL, Santiago, 2014, 292 pp.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social, *Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*, Primer Informe, CONEVAL, 2013, 185 pp.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014*, CONEVAL, México, 2015, 217 pp.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social, *Informe de pobreza en México 2012*, CONEVAL, México, 2013, 123 pp.

Cordera, Rolando y Cabrera, Carlos, *Superación de la pobreza y universalización de la política social*, UNAM, México, 2005, 258 pp.

Cordera, Rolando y Lomelí, Leonardo, "La política social moderna: evolución y perspectivas: resumen ejecutivo y consideraciones finales", *Secretaría de Desarrollo Social. Serie de cuadernos de desarrollo humano*, Núm. 26, México, 2005, 38 pp.

Cortés, Fernando y Olivera, Orlandina, *Desigualdad social*, El colegio de México, México, 2010, 452pp.

da Silva, José Granizo et. al (coordinadores)., *Fome zero (programa hambre cero) la experiencia brasileña*, Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil, Brasilia, 2012, 388 pp.

de Ferranti, David, et. al., *Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with history?*, Washington Dc., World Bank, 2003, 498 pp.

de la Dehesa, Guillermo, *Globalización, desigualdad y pobreza*, Alianza Editorial, Madrid, 2003, 312pp.

Elguea, Javier, *Razón y desarrollo: el crecimiento económico las instituciones y la distribución de la riqueza espiritual*, COLMEX, México, 2008, 320 pp.

Encuesta Nacional de Hogares, *Perú indicadores de educación por departamentos, 2001-2011*, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, 2013, 300 pp.

Fernandes, Reynaldo, *Analfabetismo no Brasil: Tendências, Perfil e Efetividade dos Programas de Alfabetização de Adultos*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas, Brasilia, 2006, 27 pp.

Gamboa: Claudia, *Cruzada Nacional contra el Hambre: Análisis teórico conceptual, de marco jurídico, políticas públicas, derecho comparado y de opiniones especializadas*, Cámara de diputados, México, 2012, 141 pp.

Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. Resultados Nacionales 2012*, Secretaría de Salud, México, 2012, 195 pp.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *¿En qué medida el sistema educativo cubre la necesidad social de educación?*, INEE, México, 2010, 11 pp.

Marcela A. País Andrade, et. al, *Cultura y desarrollo en América Latina, actores, estrategias, formación y prácticas*, De la Vega Editores, México, 2013, 221 pp.

Morales Berruecos, Antonio y Galindo González, Edmundo, *Dinero: la autodestrucción del ser humano*, Editorial Académica Española, Madrid, 2009, 424 pp.

Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe, *Hambre Cero: Principales lecciones*, FAO, Brasilia, 2006, 15 pp.

Organización de las Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio, informe de 2014*, ONU, Nueva York, 2014, 56 pp.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Agricultura mundial: hacia los años 2015/2030 Informe resumido*, FAO, Roma, 2002, 97 pp.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *El hombre y el hambre*, FAO, Roma, 1961, 64 pp.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2013*, FAO, Roma, 2014, 56 pp.

Ortiz, Isabel y Cummins, Matthew, *Desigualdad global: la distribución del ingreso en 140 países*, UNICEF, Nueva York, 2012, 72 pp.

Petit, Pere y Valenzuela, Pep, *Lula, ¿dónde vas! Brasil, entre la gestión de la crisis y la prometida transformación social*, Ed. Icaria Más Madera, Barcelona, 2004, 149 pp.

Pontes, Edilberto, *Orçamento do programa Fome Zero*, Câmara dos Deputados, Brasília, 2004, 6 pp.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Índice de Desarrollo Humano: nueva metodología*, PNUD, México, 2014, 102 pp.

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, *Informe de desarrollo humano 2005, La cooperación internacional ante una encrucijada ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Ediciones Mundi-Prensa, Nueva York, 2005, 402 pp.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006, Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis del agua*, PNUD, Grupo Mundi-Prensa, Nueva York, 2006, 422 pp.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Sobre Desarrollo Humano 2014, Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, Naciones Unidas, Nueva York, 2014, 242 pp.

Rodríguez Hernandez, Francisco, et. al., *Pobreza, desigualdad y desarrollo: conceptos y aplicaciones*, UNAM, México, 2012, 259 pp.

Rodríguez Medellín, Luis, *Del asistencialismo a la subsidiaridad: una política de atención a la pobreza*. En la política social en México: tendencias y perspectivas. Codera, Rolando y Cabrera Carlos (coordinadores) facultad de Economía. UNAM. México, 2007, 400 pp.

Secretaría de Desarrollo Social, *Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social*, para el ejercicio fiscal 2015, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de diciembre de 2014, 95 pp.

Secretaría de Desarrollo Social, *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre*, Diario Oficial de la Federación, México, enero 2013, 17 pp.

Secretaría de Gobernación, *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2013*, Diario Oficial de la Federación, México, 27 de diciembre de 2012, 150 pp.

Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional, *El plan del pacto hambre cero*, Gobierno de Guatemala, Guatemala, 2012, 34 pp.

Spicker, Paul, et. al (editores), *Pobreza, Un glosario internacional*, CLACSO, Buenos Aires, 2009, 311 pp.

Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI, México, 1991, 385 pp.

ul Haq, Mahbub; *Reflections on Human Development*, Oxford University Press, New York, 1995, 288pp.

Valcárcel, Marcel., "Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo, documento de investigación", CISEPA, PUCP, Lima, 2006, 475 pp.

Tesis

Mena, Ileanys, *Estrategia del desarrollo para la localidad de Real Campiña*, Tesis de Maestría en Desarrollo Local, La Habana, Universidad de Cienfuegos: "Carlos Rafael Rodríguez", 2005, 121 pp.

López King, Arturo, *El factor Lula: sus motivos y la implementación del Programa "Hambre Cero*, Tesis de maestría en Relaciones Internacionales, México, UNAM-FCPYS, 2009, 179 pp.

Zavaleta Hernández, Sandra Kanety, *Más Allá de la visión tradicional de la seguridad y del desarrollo. Hacia la consecución de la seguridad humana y el desarrollo humano en las relaciones internacionales* contemporánea, Tesis de doctorado en ciencias políticas y sociales con orientación en relaciones internacionales, México, UNAM-FCPYS, 2012, 314 pp.

Hemerografía

Revistas

Betto, Frei, "A fome como questão política", *Revista Estudos Avançados*, Ed. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo, Vol. 17, Núm. 48, Mayo-Agosto 2003, 343 pp.

Dávila, Patricia, "Combate al hambre, para beneficio de las trasnacionales", en *La evaluación, Proceso*, 14 de abril, Núm. 1902, México, 2013, 81 pp.

De Onis, Juan, "El momento de Brasil", *Foreign Affairs Latinoamerica*, Ed. Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, Vol. 2, Núm. 9. Año 2009, 168 pp.

Del Val Blanco, Enrique, "Política social y combate a la pobreza en México", *Revista El Economista mexicano*, Ed. Nueva Época Vol.1, Núm. 4, octubre-diciembre, 1997, 170 pp.

Fagnani, Eduardo, La política social del Gobierno Lula (2003-2010) perspectiva histórica, *Revista Ser Social (UnB)*, Vol.13 Núm. 28, Brasilia, Junio 2011, 275 pp.

Ferrari, Fernando, "El régimen de metas de inflación en Brasil, 1999-2008: evolución crítica y desempeño macroeconómico", *Revista Investigación Económica*, Ed. UNAM, Vol. 68, 2009, 167 pp.

Goncalvez. Luiza, "El programa Hambre Cero en Brasil: ¿Seguridad alimentaria para los más pobres? *Revista perspectivas rurales*, Universidad Nacional de Costa Rica, San José, Núm. 10, 2001, 223 pp.

Gutiérrez Daniela, "Estudios de la pobreza y la desigualdad en México 2000-2006. Una revisión", *Revista Economía Informa*, UNAM, México, Núm. 365, octubre-diciembre 2010, 116 pp.

Hardoo, Deborah, *Informe Temático de OXFAM, Riqueza: tenerlo todo y querer más*, Oxfam GB, Londres, 2015, 13 pp.

Hoffmann, Rodolfo, "Desigualdade da renda e das despesas per capita no Brasil, em 2002-2003 e 2008-2009, e avaliação do grau de progressividade ou regressividade de parcelas da renda familiar, *Revista economia e sociedade*, Instituto de economia, São Paulo, Vol. 19, Núm.3, diciembre 2010, 661 pp.

La redacción, "Se incorporan Pepsico y Nestlé a Cruzada Nacional contra el Hambre", *Proceso*, México, 9 de abril de 2013.

Negrete, Rodrigo, "El indicador de la polémica recurrente: la tasa de desocupación y el mercado laboral en México", *Realidad, datos y espacio revista internacional de estadística y geografía*, INEGI, Vol. 2, Núm. 1, Enero-Abril 2011, 192 pp.

Peter Hakim, "El próspero Brasil: las opciones que se le presentan", *Cuadernos de la Fundación M. Botín*, Madrid, Núm. 15, año 2010, 277 pp.

Soto Barrientos, Francisco, "Asamblea constituyente: la experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile, en *Revista Estudios constitucionales*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca, Santiago, Vol. 12, Núm. 1, 2014, 593 pp.

Spalding, Rose, "El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia" *Revista Estudios Sociológicos*, Ed. Colegio de México, Vol. 3, Núm. 8, México, Mayo-Agosto de 1985, 388 pp.

Turati, Marcela, "Cruzada Electoral", en *La evaluación*, Proceso, 14 de abril, Núm. 1902, México 2013, 81 pp.

Velázquez Salazar, Marisol, "Cruzada Nacional contra el Hambre: provocación y neo-pacto de solidaridad", Ciudades y Regiones, FES-Acatlán, Boletín #2, México, febrero 2013, 40 pp.

Periódicos

Ackerman, John, "Zapatazo", *La Jornada*, México, 4 de marzo de 2013, 41 pp.

Becerril, Andrea, "Censurables negocios familiares detrás de la cruzada: Encinas", *La Jornada*, México, 14 de abril de 2013, 38pp.

Enciso, Angélica, "La cruzada antihambre, imprecisa y sin estrategia básica: Coneval", México, *La Jornada*, miércoles 2 de octubre de 2013, 39pp.

León, Mariana, "En aumento, índices de desnutrición infantil", *El Universal*, México, 12 de diciembre de 2013, 43 pp.

Pallares Miguel Ángel, "México, cuarto lugar en consumo de refrescos en el mundo, *El Universal*, México, 10 de Julio de 2015, 45 pp.

Rodríguez, Israel "Casi 30% se elevó el costo de la canasta básica alimentaria por persona en 4 años", *La Jornada*, 1 de julio de 2012, México, 30pp.

Urrutia, Alfonso, "Incumple Sedesol observaciones de la ASF por 845 millones de pesos", *La Jornada*, México, miércoles 9 de septiembre de 2015, 42pp.

Ciberografía

Alvarado, Liliana, "A un año del lanzamiento de la Cruzada Nacional contra el Hambre, en Medium, [en línea], Disponible en: <https://medium.com/@ethoslabmx/a-un-ano-del-lanzamiento-de-la-cruzada-nacional-contra-el-hambre-94be63d86f0c>, [Consulta: 24-enero-2015].

Asamblea General, "Resoluciones aprobadas sobre la base de los informes de la segunda comisión, [en línea], Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2626%20\(XXV\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2626%20(XXV)), [Consulta: 5-agosto-2014].

Banco Mundial, "Cae la desigualdad en América Latina, aunque persisten desafíos para lograr un prosperidad compartida", [en línea], Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/06/14/latin-america-inequality-shared-prosperity>, [Consulta: 17-junio-2015].

Banco Mundial, "Cómo romper el ciclo de la pobreza crónica en América Latina y el Caribe", [en línea], Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/03/09/breaking-the-cycle-of-chronic-poverty-in-latin-america-and-the-caribbean>, [Consulta: 4-abril-2015].

Banco Mundial, "México: panorama general", [en línea], Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/mexico/overview#1>, [Consulta: 16-enero-2015]

Banco Mundial, Pobreza, [en línea], Disponible en: <http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/BRA>, [Consulta: 06-septiembre-2015].

Banco Mundial, "Poner fin a la pobreza extrema y el hambre en 2015", [en línea], Disponible en: <http://www.bancomundial.org/odm/pobreza-hambre.html>, [Consulta: 10-diciembre-2014].

Banco Mundial, "Tema pobreza", [en línea], Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/tema/pobreza>, [Consulta: 5-mayo-2014].

Borges, María, "Seminario regional para la contribución de los programas sociales al logro de los objetivos de desarrollo del milenio", [en línea], Disponible en: http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/3/33863/mandreaborgesdavid_brasil.pdf, [Consulta: 5-abril-2015].

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Objetivos de Desarrollo del Milenio para América Latina y el Caribe*, [en línea], Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/MDG/noticias/paginas/1/40211/P40211.xml&xsl=/MDG/tpl/p18fst.xsl&base=/MDG/tpl/top-bottom.xsl>, [Consulta: 04-abril-2014].

Consejo Nacional de Población, "Indicadores básicos de la República mexicana", [en línea], Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Indicadores_Basicos_1990_2010/Nacional_1990_2010/RepublicaMexicana.xlsx, [Consulta: 12-enero-2015].

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social, "Los mapas de la pobreza en México", [en línea], Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/Presentacion_mapas_de_pobreza_en_Mexico.pdf, [Consulta: 18-febrero de 2014].

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, "Medición de la Pobreza: Glosario", [en línea], Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>, [Consulta: 13-abril de-2014].

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social, "Medición de la pobreza. Resultados de pobreza por municipios", [en línea] Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Anexo-estad%C3%ADstico-municipal-2010.aspx>, [Consulta: 5-marzo-2015].

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social, Pobreza en México, Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx, [Consulta: 06-septiembre-2015].

Cruzada Nacional contra el Hambre: objetivos y organización, [en línea], Disponible en: [http://www.presidencia.gob.mx/preguntas-frecuentes-sobre-la-cruzada-nacional-contra-el hambre/](http://www.presidencia.gob.mx/preguntas-frecuentes-sobre-la-cruzada-nacional-contra-el-hambre/), [Consulta: 15-diciembre-2014].

European Anti Poverty Network, ¿Qué es pobreza?, [en línea], Disponible en: <http://www.eapn.es/dp.php?id=1>, [Consulta: 06-septiembre-2015].

European Commission, “Gini coefficient of equivalised disposable income”, [en línea], Disponible en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tessi190_ [Consulta: 3-septiembre-2014]

Orlando J. Ferreres, “Competitividad cambiaria y salarios en dólares”, La nación, [en línea], Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1591475-competitividad-cambiaria-y-salarios-en-dolares>, [Consulta: 17-junio-2015].

Fome Zero, “Como el programa Fome Zero está estructurado”. [en línea], Disponible en: http://www.fomezero.gov.br/Cartulha/estrutura_inicio.htm, [consulta: 11-noviembre-2014].

Foro Brasileño de Seguridad Alimentaria y Nutrición, “Objetivo”, [en línea] Disponible en: http://www.fbssan.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=355&Itemid=557&lang=pt-br, [Consulta: 29-marzo-2015].

Francisco Menezes, “Da estratégia fome zero ao plano Brasil sem miséria: elementos da seguridade social no Brasil, [en línea] Disponible en: <http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2013/02/proj-fomezero.pdf>, [Consulta: 16-diciembre-2015].

Fundación Melhor, “Desarrollo Humano: ¿Qué es?”, [en línea], Disponible en: <http://www.melior.is/taxonomy/term/198>, [Consulta: 28-Julio-2014].

Fundación Probitas, “El círculo vicioso de la pobreza”, [en línea], Disponible en: http://www.fundacionprobitas.org/wp-content/uploads/2012/04/FUND_PROBITAS_1.swf, [Consulta: 15-noviembre-2014].¹ Banco Mundial, “Pobreza: panorama general”, [en línea], Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>, [consulta: 14 de abril de 2014].

García, Anahí, “La política económica durante la administración de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2008)”, en la *Revista de ciencia política*, [en línea], Disponible en: <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num8art3.php>, [Consulta: 20-diciembre-2015].

Index Mundi, “Expectativa de vida”, [en línea], Disponible en: <http://www.indexmundi.com/map/?v=30&l=es>, [Consulta: 15-enero-2015].

Inequality Watch, “Income Inequality in Asia”, [en línea], Disponible en: <http://inequalitywatch.eu/spip.php?article121&lang=en>, [Consulta: 19-abril-2014].

Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística, “Em 2003, expectativa de vida do brasileiro subiu, [en línea], Disponible en: <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?idnoticia=266&t=2003-expectativa-vida-brasileiro-subiu-71-3-anos&view=noticia>, [Consulta: 10-enero-2015].

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Balanza comercial de mercancías”, [en línea], Disponible en, <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/balopbol.pdf>, [Consulta: 16-enero-2015]

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010, [en línea], Disponible en:

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabdirecto.aspx?s=est&c=33493>, [Consulta: 12-enero-2015].

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012”, [en línea], Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2013/julio/comunica5.pdf>, [Consulta: 11-enero-2015].

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Población de México”, [en línea], Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/default.aspx?tema=P>, [Consulta: 10-enero-2015].

Justo, Marcelo, “¿Por qué América Latina sigue siendo tan desigual?”, en BBC Mundo, 20 junio 2014, [en línea], Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/06/140617_latinoamerica_desigualdad_am, [Consulta: 6-agosto-2014].

Laranja, Luis, “Uma avaliação crítica do projeto Fome Zero”, [en línea], Disponible en: <http://www.milkpoint.com.br/cadeia-do-leite/conjuntura-de-mercado/uma-avaliacao-critica-do-projeto-fome-zero-8119n.aspx>, [Consulta: 26-diciembre-2015].

Longuinhos, Marco, “Políticas públicas de transferencia monetaria directa y sus impacto en la pobreza en Brasil”, [en línea], Disponible en: <https://marcolonguinhos.wordpress.com/cap3/>, [Consulta: 17-febrero-2015].

Luna, Carmen, “2014: ¿el año que terminó el ‘Mexican Moment’?”, en CNN Expansión, [en línea], Disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2014/12/12/en-donde-quedo-el-mexican-moment>, [consulta: 07 de junio de 2015].

Martínez, Martha, “23 mexicanos mueren por desnutrición cada día”, en Reforma, [en línea], Disponible en: <http://www.reforma.com/libre/acceso/acceso.htm?urlredirect=/enfoque/articulo/686/1370835/?Titulo=mueren-23-al-diapor-desnutricion>, [consulta: 21-diciembre-2015].

Méndez, Ernesto, Firman convenios sobre Cruzada Nacional contra el Hambre, en Excelsior, [en línea], Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/06/09/964170>, [Consulta: 23-enero-2015]

Méndez, Enrique y Garduño, Roberto, “Diputados de oposición acusan tintes electorales en la Cruzada contra el Hambre”, La Jornada, [en línea], Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/03/06/112546681-diputados-de-oposicion-acusan-tintes-electorales-en-cruzada-contra-el-hambre>, [Consulta: 5-febrero-2015].

Ministerio de Desarrollo Social, “Elige vivir sano”, [en línea] Disponible en: <http://eligevivirsano.gob.cl/sample-page/>, [Consulta: 16-marzo-2015].

Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, “ Consorcio Nacional para la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Local, [en línea], Disponible en: <http://www.mds.gov.br/falems/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/sesan-institucional/sesan-institucional/document.2011-07-04.5847100166/>, [Consulta: 01-marzo-2015].

Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, “SESAN- institucional”, [en línea], Disponible en: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/sesan-institucional/sesan-institucional>, [consulta: 15-febrero-2015].

Ministerio de Economía Familiar Comunitaria, Cooperativa y Asociativa, "Programa Hambre Cero", [en línea] Disponible en: http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/psto_hambre.pdf, [Consulta: 15-marzo-2015]

Navamel, Federico, "Cooperación para la agricultura", http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/37774/Documento_completo.pdf?sequence=1, [Consulta: 5-diciembre-2015].

Observatorio de la economía latinoamericana, "Situación de la educación en el Ecuador", [En línea], Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ec/2006/gvd.htm>, [consulta: 10-febrero-2015].

Olson, Georgina, "Hambre mata más que narco; hay 12 millones sin canasta básica", en Excelsior, [en línea], Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/02/19/nacional/811635>, [Consulta: 3-enero-2015].

Organización de las Naciones Unidas, *Historia de las Naciones Unidas*, [en línea], Disponible en: <http://www.un.org/es/aboutun/history/1941-1950.shtml>, [Consulta: 09-septiembre-2015].

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, "América Latina logra el Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al Hambre", [en línea] Disponible en: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/243889/>, [consulta: 25-febrero-2015]

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, "Entrevista a Francisco Menezes", [en línea], Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/fomezero/pdf/menezes.pdf>, [Consulta: 9 de mayo de 2014].

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, "Indicadores de la seguridad alimentaria", [en línea] Disponible en: http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/indicadores-de-la-seguridad-alimentaria/es/#.VRHNk2SG_NW, [Consulta: 5-diciembre-2015].

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, "Factores determinantes del éxito de los programas de alimentación", [en línea], Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/009/y5030s/y5030s0j.htm>, [Consulta: 20-diciembre-2015].

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, "Hunger portal", [en línea], Disponible en: <http://www.fao.org/hunger/es/>, [Consulta: 19-abril-2014].

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, "lucha contra el hambre", [en línea], Disponible en: <http://www.fao.org/americas/perspectivas/hambre/es/>, [Consulta: 15-mayo-2014].

Organizaciones de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, "Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria", [en línea] Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/014/a1936s/a1936s00.pdf>, [consulta: 4-Febrero-2015].

Organización Internacional del Trabajo, "Formulación de promoción de la formulación en América Latina y el Caribe", [en línea], Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_245619.pdf, [consulta: 5-junio-2015].

Oxfam, "Denuncia el secuestro de la democracia en beneficio de las élites económicas", [en línea], Disponible en: <http://www.oxfamintermon.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/oxfam-denuncia-secuestro-de-democracia-en-beneficio-de-elites-economic>, [Consulta: 4- septiembre-2014].

Pereira, Edson, "Economia Brasileira- 2003", en Artigos, [en línea], Disponible en: <http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/economia-brasileira-2003/69615/>, [Consulta: 22-enero-2015].

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "Desarrollo Humano", [en línea], Disponible en: http://www.undp.org.mx/spip.php?page=area&id_rubrique=5/, [Consulta: 30-julio-2014].

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "Índice de Desarrollo Humano", [en línea], Disponible en: http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh_ [Consulta: 15-agosto-2014].

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "Sobre el Desarrollo Humano", [en línea], Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/content/sobre-el-desarrollo-humano>, [Consulta: 30 -julio-2014].

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tendencias del Índice de Desarrollo Humano, 1980-2013, [en línea] Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/content/table-1-human-development-index-and-its-components>, [consulta: 10-enero-2015].

Programa Mundial de Alimentos, "Hambre", [en línea], Disponible en: <http://es.wfp.org/hambre/preguntas-frecuentes/preguntas-frecuentes-sobre-el-hambre>, [Consulta: 19-abril-2014].

Programa Mundial de Alimentos, "¿Qué causa el hambre?", [en línea], Disponible en: <http://es.wfp.org/content/pma-que-causa-el-hambre>, [Consulta: 09-mayo-2014].

Reyes, Juan, "México 2006-2012: Un balance económico", en El Universal, [en línea], Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/96872.html>, [Consulta: 17-enero-2015].

Reyna, José Luis, "Cuando la corrupción pasa la factura", en Milenio, [en línea], Disponible en: http://www.milenio.com/firmas/jose_luis_reyna/corrupcion-pasa-factura_18_167563260.html, [Consulta: 21-enero-2015].

S/A, "A nova classe Média: o lado brilhante dos pobres", [en línea], Disponible en: http://www.cps.fgv.br/ibrecps/ncm2010/NCM_Apresenta%C3%A7%C3%A3o_fim.pdf, [Consulta: 13-enero-2015].

S/N, Arteología, la ciencia de productos y profesiones, Helsinki, 2007 [en línea], Disponible en: <http://www2.uiah.fi/projects/metodi/272.htm>, [Consulta: 11 de noviembre de 2014].

S/A, "Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, [en línea], Disponible en: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>, [Consulta: 16-enero-2015].

S/A, "Canasta básica mexicana 2015", [en línea], Disponible en: <http://elinpc.com.mx/canasta-basica-mexicana>, [Consulta: 10-enero-2015].

S/A, "Cesta básica de São Paulo sobe 23.43% em 2002, [en línea], Disponible en: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,cesta-basica-de-sao-paulo-sobe-23-43-em-2002,20030106p11031>, [Consulta: 3-enero-2015].

S/A, "Educación, el talón de Aquiles para el desarrollo humano en México", en CNN, [en línea], Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/07/24/educacion-el-talon-de-aquiles-para-el-desarrollo-humano-en-mexico>, [Consulta: 3-enero-2015].

S/A, "Gini back in the bottle", *The Economist*, [en línea], Disponible en: <http://www.economist.com/news/special-report/21564411-unequal-continent-becoming-less-so-gini-back-bottle>, [Consulta: 19-abril-2014].

S/A, "Governo gastou R\$62 bilhões com Fome Zero desde 2003", [en línea], Disponible en: <http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/2403>, [Consulta: 10-abril-2015].

S/A, "Hambre, pobreza y causa de fondo", en *La Jornada*, [en línea], Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/20/edito>, [Consulta: 04-abril-2015]

S/A, "Patrimonio de los 15 más ricos supera 10 veces el ingreso de 14 millones de beneficiarios de Bolsa Familia", *Adital*, Brasil, 19 de Mayo de 2014, [en línea] Disponible en: <http://site.adital.com.br/site/noticia.php?lang=ES&cod=80665>, [consulta: 15-Febrero-2015].

S/A, Robles defiende participación de Pepsi y Nestlé en Cruzada contra el Hambre, *Animal político*, [en línea], Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2013/04/no-privatizamos-la-cruzada-contra-el-hambre-sedesol/>, [Consulta: 16-junio-2015].

Sánchez, Gustavo, "10 momentos clave de los 100 primeros días del gobierno de EPN", en *Aristegui noticias*, [en línea], Disponible en: <http://aristeguinoticias.com/1003/mexico/10-momentos-clave-de-los-100-primeros-dias-del-gobierno-de-epn/>, [Consulta: 21-enero-2015].

Secretaría de Salud del Distrito Federal, "Sobrepeso y Obesidad", [en línea] Disponible en: http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/index.php?option=com_content&task=view&id=4034, [Consulta: 6-marzo-2015]

Solares, Rodrigo, "Desempleo en México, por debajo de la OCDE", *El Economista*, [en línea] Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2015/01/13/desempleo-mexico-debajo-ocde>, [Consulta: 26-febrero-2015].

Takagi, Maya, et. al, "El programa Hambre Cero dos años después", [en línea], Disponible en: <http://www.oda-alc.org/documentos/1341409615.pdf>, [Consulta: 20-diciembre-2015].

The Project Hunger Mexico, "Datos de hambre y pobreza", [en línea], Disponible en: <http://thp.org.mx/mas-informacion/datos-de-hambre-y-pobreza/>, [Consulta: 19-abril-2014].

The Project Hunger Mexico, "¿Qué es el hambre?", [en línea], Disponible en: <http://www.thp.org.mx/mas-informacion/que-es-el-hambre/>, [Consulta: 24-febrero -2014].

Laura Toribio, "En riesgo de diabetes, uno de cada 3 niños", en *Excelsior*, [en línea], Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/02/19/1009189>, [Consulta: 17-junio-2015].

Touliere, Mathieu, *Desnuda ASF fraude masivo en cruzada contra el hambre*, en *Proceso*, [en línea], Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=396327>, [Consulta: 3-marzo-2015].

Transparency International, *Corruption perception index 2014*, [en línea] Disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>, [Consulta: 10-marzo-2015].