



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

“CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE VS
HAMBRE CERO”: UN ANÁLISIS DE LOS
PROGRAMAS ASISTENCIALES CONTRA EL HAMBRE
Y LA MALNUTRICIÓN EN MÉXICO Y BRASIL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LIC. EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A
NAYELI DESIREE VÁSQUEZ MONTESINOS



FES Aragón

ASESORA:

LIC. MA. EUGENIA ESMERALDA NEGRETE
VARGAS

Ciudad Nezahualcóyotl, Edo. Mx., 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Contenido

Introducción	I
CAPÍTULO I. Marco Conceptual	1
1.1 Derechos Sociales	1
1.1.1 Sociales en México	2
1.1.2 Derechos Sociales/Política Social en Brasil.....	4
1.1.3 Derecho a la Alimentación, Seguridad Alimentaria y otros términos.....	5
1.2 Marco Jurídico.....	8
1.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	8
1.2.2 Constitución de la República Federativa de Brasil.....	11
1.2.3 FAO.....	13
1.2.4 BID	15
1.3 Objetivos de desarrollo del milenio	17
CAPÍTULO II. Principales Programas Asistenciales en México (1988-2012)	21
2.1 Crisis de legitimidad y el PRONASOL	21
2.1.1 Funcionamiento del Programa Nacional de Solidaridad	23
2.2 Crisis Económica y Pobreza en 1994-2000 De Solidaridad a PROGRESA	29
2.2.1 Educación, Salud y Alimentación: Estructura de PROGRESA	32
2.3 Triunfo de la oposición y sus estrategias contra el hambre y la pobreza: OPORTUNIDADES	39
2.3.1 Estructura del programa OPORTUNIDADES en el sexenio de Vicente Fox	43
2.3.2 La continuidad de OPORTUNIDADES con Calderón.....	50
CAPÍTULO III. <i>Fome Zero (Hambre Cero): La experiencia brasileña</i>	53
3.1 Proyecto Hambre Cero: Una Política de Seguridad Alimentaria y lucha contra el hambre.....	53
3.1.1 Estructura del Proyecto.....	59
3.1.2 La Institucionalidad.....	68
3.2 Diseño del Proyecto Hambre Cero: Los principales frentes de actuación	70
3.2.1 Los programas Estructurales	72
3.2.2 Los programas Específicos.....	73
3.3 Un Proyecto Transformado en Estrategia de Gobierno	75
3.3.1 Hambre Cero y Seguridad Alimentaria	77

3.3.2 Los acuerdos institucionales para el fortalecimiento del programa.....	79
3.3.3 Ejes, Programas y Acciones	82
CAPÍTULO IV. Hambre cero vs Cruzada Nacional Contra el Hambre: de una estrategia brasileña a una campaña mexicana	88
4.1 Características y objetivos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre	88
4.1.1 Etapas de implementación	93
4.1.2 Componentes del sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre	96
4.1.3 Comedores Comunitarios vs Bolsa Familia.....	100
4.2 La movilización empresarial para combatir el hambre en México y Brasil.....	106
4.2.1 Comerciantes, agricultores urbanos y productores de alimentos: Elementos importantes en la política empresarial brasileña	107
4.2.2 Lucha contra el hambre en México y las multinacionales: Pepsico y Nestlé	109
4.3 Avances de la Cruzada Nacional Contra el Hambre y resultados de Fome Zero .	112
4.3.1 Tercer Informe de Gobierno 2014-2015 México.....	114
4.3.2 Informe de la SEDESOL respecto a la Cruzada Nacional Contra el Hambre ..	115
4.4 Pronunciamientos de organismos internacionales: experiencia Mexicana con base al programa brasileño Fome Zero (FAO).....	118
4.4.1 BID: Apoyo a los Programas Latinoamericanos	120
Conclusiones Generales	121
Recomendaciones	127
Anexos	129
Listado de tablas y gráficas	147
Fuentes bibliográficas	149

Introducción

La malnutrición, el hambre y la pobreza son temáticas que han preocupado a lo largo de los años a la comunidad internacional, es por esto que, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) han puesto en marcha programas que hagan frente a estas problemáticas. Además, de considerar a la pobreza extrema y el hambre uno de los ocho objetivos de desarrollo del milenio (ODM) a cumplirse para 2015, año meta del cumplimiento de los ODM.

La dimensión global que presenta el fenómeno de la pobreza, al plantear en cualquier contexto la realidad interna de cada Estado, expide la característica de obligatoriedad a cada gobierno de diseñar y ejecutar políticas enfocadas a la radicalización de ésta, asimismo es el propio gobierno quién tiene la facultad para tomar decisiones respecto al tema.

Si bien es cierto, los países desarrollados como los que están en vías de desarrollo cuentan con programas enfocados, al ataque a la pobreza, sin embargo, son aquellos Estados cuya población se encuentra por debajo de la línea de la pobreza los que toman relevancia a los ojos internacionales. Tal como son los casos de México y Brasil con sus respectivos programas de combate al hambre y la pobreza. En este caso, hablamos de dos países que se han presentado como fuerza en la región latinoamericana y que han sido considerados como países emergentes, y les han proporcionado cierto protagonismo en la región, por ello los programas, ejes y acciones que toman, han demostrado hacer un eco en el plano internacional tanto para recibir elogios por sus acertadas decisiones o para recibir fuertes críticas en la implementación de sus programas.

Sin lugar a dudas, la pobreza resulta ser un tema sumamente importante a nivel global y a pesar que este tema juega un papel importante en el estudio, nuestro mayor interés es examinar el avance que se ha tenido en el tema del hambre, la malnutrición y la seguridad alimentaria a partir de los programas Hambre Cero y la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) que tienen como objetivo, precisamente, acabar con el hambre y la malnutrición.

Es así que, preocupado por la magnitud catastrófica de la falta de alimento aunada, a la pobreza han causado en el mundo. En 2003, el presidente Luiz Inacio Lula Da Silva apoyado por el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, propuso la campaña mundial contra el hambre.¹ Iniciando y dando forma al entonces Proyecto Fome Zero (Hambre Cero) para Brasil. Un proyecto que tomó un enfoque multidimensional, apoyado en la idea de generar recursos y

¹ Frei Betto. "El programa Hambre Cero en Brasil". Recuperado el 29 de septiembre de 2015 de: <http://old.congreso.gob.gt/plumainvitada/15.pdf>

sustentabilidad a través del trabajo propio y sobre todo del trabajo agrícola familiar de los brasileños, el presidente Lula creía firmemente que la solución no estaba en el hecho de dar comida a los que la necesitaban, o que los grandes países industrializados apoyaran enviando víveres a países en situaciones de inseguridad alimentaria. Porque en esas acciones tan generosas, se encontraban otras malintencionadas: primero, es la mejor manera de justificar los subsidios agrícolas en Europa (y en Estados Unidos también); segundo, destruye las culturas locales; tercero, crea dependencia; y cuarto, es un regalo para los políticos corruptos, que van a administrar esos subsidios.²

Para hacer frente a la problemática del hambre, el Proyecto Hambre Cero, se sustentaba principalmente en la agricultura familiar, desarrollándose a partir del enfoque antes mencionado, diversos programas enfocados a abatir el hambre principalmente y la malnutrición que existía en la región brasileña. Éste programa sirvió como punto de partida para que más tarde, en 2013, el presidente mexicano Enrique Peña Nieto, decretara la Cruzada Nacional Contra el Hambre, la cual se enfocaría en alcanzar la meta de cero hambre en la población mexicana.

En ese sentido, en el presente trabajo de investigación se analizarán principalmente las primeras etapas del programa Hambre Cero en Brasil y la CNCH, puesto que ésta sigue en funcionamiento y la información disponible se encuentra hasta 2014 y 2015; además, a partir de la investigación se busca comprobar que los resultados mostrados por ambos programas, se diferencian a partir del enfoque, el momento histórico en el que cada uno es aplicado y los gobiernos en turno de cada país respectivamente; por su parte, el programa brasileño Hambre Cero, tiene un diseño y enfoque multidimensional que a su vez resalta la importancia del trabajo agrícola familiar; por otro lado, la CNCH atiende criterios más específicos hacia la población meta, asimismo se revisan cuáles han sido hasta el momento los resultados de la implementación de la CNCH propuesta por el presidente Enrique Peña Nieto y cuáles han sido las discrepancias con el programa Hambre cero propuesto en Brasil por el presidente Lula Da Silva en 2003; los métodos de investigación empleados en este análisis se sustentaron en diversas fuentes oficiales de México y Brasil, de instituciones nacionales e internacionales y organizaciones que trabajan la temática del hambre, la pobreza y malnutrición, para poder sustentar con cifras oficiales los factores que propiciaron el éxito o decadencia de dichos programas y sus perspectivas de implementación. Así como, también, se mostrarán tablas, gráficas y cuadros que permitirán comprender el contexto en que se encontraban y la situación de ambos países antes y después de la implementación de los programas antes mencionados.

² Ibídem.

Este análisis se basó en la teoría de la dependencia la cual surgió en América Latina en los años sesenta y setenta; sosteniendo que el subdesarrollo está directamente ligado a la expansión de los países industrializados; desarrollo y subdesarrollo son dos aspectos diferentes del mismo proceso; el subdesarrollo no es ni una etapa en un proceso gradual hacia el desarrollo ni una precondition, sino una condición en si misma; la dependencia no se limita a relaciones entre países, sino que también crea estructuras internas. Para esta teoría se pueden identificar distintas etapas en la historia de América Latina en términos de las relaciones de producción dominantes en las sociedades (Sunkel y Paz, 1975) y la producción de la pobreza. Por ejemplo, Cardoso y Faletto (1969) identifican las plantaciones y la minería con la semiservidumbre o la esclavitud. Así, la estructura de tenencia de la tierra permite explicar la extensa pobreza rural que caracterizó a algunos países dependientes en los siglos XIX y XX. Al discutir procesos industriales en América Latina, otros análisis se han enfocado en la pobreza como una consecuencia directa del proceso de exclusión del mercado de trabajo urbano. Para otras miradas, la dependencia es definida por medio de la creciente importancia del capital extranjero junto con la acumulación del capital en pocas manos, lo que conduce a un empobrecimiento masivo de la población, por la concentración del ingreso. Ruy Mauro Marini (1977) sostiene que la dependencia está caracterizada por la superexplotación del trabajo.³ Además, este análisis presenta el método de estudio de casos como herramienta de investigación, el cual se ha utilizado para comprender en profundidad la realidad social; para Yin (1989) el estudio de caso es consistente en una descripción y análisis detallados de unidades sociales o entidades únicas. La particularidad de éste método es el estudio intensivo y profundo de un/os caso/s, entendiéndose como casos a aquellas situaciones o entidades sociales únicas que merecen interés de investigación, es necesario precisar que el estudio de casos puede incluir tanto estudios de un solo caso como de múltiples casos (según sea una o varias las unidades de análisis) pero su propósito fundamental es comprender la particularidad del caso⁴; en el intento de conocer cómo funcionan todas las partes que los componen y las relaciones entre ellas para formar un todo, se tiende a confundir con el método comparativo, sin embargo, se debe recordad que el estudio de casos maximiza las diferencias para obtener de forma clara las dimensiones del problema y las características de cada caso estudiado.

Es así que, el presente trabajo se divide en cuatro capítulos. El capítulo I titulado: "Marco conceptual", en el cual se expondrán los conceptos empleados a lo largo de la investigación, las similitudes y las diferencias que existen entre éstos, lo que

³ CLACSO, Teoría de la dependencia. Recuperado el 28 de septiembre de 2015, de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/t.pdf>

⁴Irene Barrio del castillo. *Métodos de investigación educativa*. "El estudio de casos". Universidad Autónoma de Madrid. Pág. 1-2

implica que se cometan errores a la hora de utilizar alguna terminología para referirse a un problema similar. En este capítulo también, se pondrá en contexto los diferentes panoramas a cerca del hambre en cada uno de los países estudiados (México y Brasil), su normatividad jurídica y las opiniones, al igual que las experiencias y acciones de organismos internacionales como la FAO y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se estudiarán también la importancia y el papel que juegan en los ODM erradicar el hambre y la pobreza extrema.

En el capítulo II “Principales Programas asistenciales en México (1988-2012)” se analizarán los programas decretados en cada gobierno a partir de 1988 con el PRONASOL hasta 2012 con Oportunidades del gobierno calderonista dedicados a abatir principalmente la pobreza, y el hambre como una característica derivada del anterior, sus principales líneas de acción, ejecución y efectividad en su implementación; éste servirá para poder entender el eje que ha tomado la política social en México, así como su paulatina construcción, el rumbo de un tema tan

importante como lo es la seguridad alimentaria, el hambre y la pobreza; y los antecedentes de un programa que presentan como innovador para combatir el hambre y la malnutrición pero que se basa en una experiencia latinoamericana con problemáticas similares pero características diferentes.

Teniendo en consideración los programas combatientes del hambre y la pobreza en México desde finales de los años 80, nos remontaremos al diseño y construcción que se implementó alrededor del proyecto Hambre Cero en Brasil, con el título “Fome Zero (Hambre Cero): La experiencia brasileña”, en el tercer capítulo nos enfocaremos a analizar la estructura que tomó desde un principio el proyecto impulsado por el presidente Luiz Inacio Lula Da Silva antes de llegar a la presidencia del Brasil, el largo camino que significó crear un programa en torno a la seguridad alimentaria, además, de los antecedentes que el mismo concepto requiere para llegar a él, aunado a las políticas que se implementaron a partir de convertirse en una estrategia de gobierno, cómo se materializó el proyecto, las diferentes estrategias y alianzas que se formaron con base en él y los resultados que obtuvieron en su implementación.

Así como, en el cuarto capítulo se analizará el programa propuesto por el presidente Enrique Peña Nieto para combatir el hambre y la desnutrición en México, a la par de alcanzar la meta de los ODM propuestos para el año 2015; la Cruzada Nacional Contra el Hambre, se inserta en un contexto donde la falta de alimentos no son la única causa de la malnutrición, y en donde el exceso de alimentos bajos en vitaminas y minerales toman una gran presencia en la dieta de los niños y adultos mexicanos, así como, sus características de cada proyecto y el trasfondo que enmarcaba la primera etapa de la CNCH, además, la estrategia puesta en marcha a partir de 2013, considera alianzas con el sector privado;

decisión que levanta fuertes críticas en el funcionamiento de dicha cruzada. El problema del sobrepeso también resulta relevante al tratar de abatir el hambre y la malnutrición en conjunto con las grandes transnacionales que son las principales productoras de comida chatarra la cual es rica en azúcares y grasas. Se analizará también, dos de los programas insignias de cada proyecto propuesto en los países estudiados, así como los resultados que presenta en su primera fase la CNCH en México y de su homólogo Fome Zero en Brasil.

Para concluir este análisis, se presentan los comentarios finales y las recomendaciones en torno a la política social, rescatando los puntos asertivos de cada proyecto y haciendo propuestas para establecer y visualizar objetivamente el problema del hambre, y lo importante que resulta establecer una seguridad alimentaria como tema de la agenda gubernamental.

CAPÍTULO I. Marco Conceptual

“Si el mundo quiere derrotar al hambre, deberá enfrentarse a todas sus causas de forma simultánea, en particular la pobreza, y no sólo concentrarse en producir más alimentos”

Amartya Sen,
Premio Nobel de Economía

1.1 Derechos Sociales

Es importante reconocer los fundamentos que sustentan a la Cruzada Nacional contra el Hambre en México, así como el Proyecto Hambre Cero llevado a cabo en Brasil, puesto que son proyectos desarrollados para hacer frente a una problemática internacional que violenta nuestros derechos sociales como seres humanos.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define como derechos sociales, y a la vez incluye los derechos económicos y culturales, como: “los derechos humanos relacionados con el lugar de trabajo, la seguridad social, la vida en familia, la participación en la vida cultural y el acceso a la vivienda, la alimentación, el agua, la atención de la salud y la educación”.⁵

Es importante recalcar que la ONU sitúa dentro del Derecho a un nivel de vida adecuado, a los derechos a la alimentación, a la protección contra el hambre, el agua y también el vestido, este derecho en especial es uno de los sustentos de los programas que lanzan México y Brasil para poder brindar una calidad de vida con dignidad elevada a sus ciudadanos, puesto que son los Estados quienes tienen el cometido de garantizar a su población los medios necesarios para satisfacer los niveles mínimos de cada uno de estos derechos, así como proteger y garantizar su cumplimiento, sin embargo, esto no quiere decir que esta protección y cumplimiento a los derechos sociales hagan que la gente dependa unilateralmente de la asistencia social o de la intervención del Estado.

Al respecto, la ONU señala “que las personas dispongan de la capacidad y la libertad necesarias para vivir una vida con dignidad pero si la asistencia del Estado hace dependientes a los beneficiarios, se plantea la cuestión de si se han adoptado las políticas adecuadas”.⁶ Este punto resulta muy importante a la hora de analizar

⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Preguntas Frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Folleto informativo N° 33, Derechos Humanos, Ginebra, Marzo del 2009, fecha de consulta 12 de octubre de 2015, en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS33_sp.pdf

⁶ *Ibidem*.

las directrices que ha tomado y está tomando la Cruzada Nacional Contra el Hambre en México, puesto que a pesar que es un programa desprendido de la iniciativa que lanzó Brasil en 2003 se hizo una investigación de campo para identificar las características que presenta la problemática del hambre en nuestro país, sin embargo, mucho se ha criticado el enfoque que ha tomado la Cruzada.

Los derechos Sociales han tenido una buena difusión a nivel mundial sobre todo fueron bien recibidos desde su creación por algunas constituciones políticas como la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, más adelante se abordará el tema, pero es importante visualizar cual es el contexto de estos derechos en la práctica y si estas políticas sociales que ha implementado el gobierno como la Cruzada Nacional Contra el Hambre mantiene una línea de enfoque centrada en abatir la pobreza alimentaria y la mal nutrición o simplemente es un enfoque erróneo que trata de mermar esta situación.

1.1.1 Sociales en México

Para finales del siglo XIX y comienzos del XX el capitalismo experimentó fuertes críticas que se agudizaron poco a poco y los derechos sociales tuvieron un nuevo impulso e inclusión legal. Fuertes reformas dieron pie al surgimiento de Estados sociales como Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia, de igual forma se sientan las bases de un modelo universal y social demócrata en los países escandinavos de Suecia, Noruega y Dinamarca. Por su parte, en Rusia y en México se presentan diversos ensayos revolucionarios. En este último caso, las constituciones revolucionarias recogen un rico alcance de los derechos laborales principalmente.

Históricamente, se dice que el derecho social surge en una etapa condicionada por la industria, impulsada por la ciencia moderna y los grandes descubrimientos, fomentando la igualdad ante las naturales desigualdades sociales donde se encuentra regido por la justicia y se encamina prioritariamente a nivelar las desproporciones existentes entre los individuos y las clases sociales.

En este contexto, es reconocible la vocación social que ha tenido el Estado mexicano desde el nacimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, al ser uno de los primeros países en incluirlos en su constitución. La Constitución política de 1917, uno de los más importantes legados de la Revolución mexicana, fue considerada en su momento entre las más avanzadas del mundo por incluir explícitamente los derechos sociales del pueblo, a partir de ella el Estado mexicano tomó en cuenta las necesidades sociales de la mayor parte de los mexicanos.⁷ Esta constitución junto al régimen político que daba vida, planteará la necesidad de reorientar el régimen jurídico por los nuevos cauces de la justicia social no solo en

⁷ José Narro Robles, *Derechos y políticas sociales*, instituto de investigaciones jurídicas UNAM, D.F. Pág. 2

el derecho laboral como se estableció en un principio sino en todas las ramas del derecho social y el derecho en general.

El derecho social se sustentará, como ya lo había escrito anteriormente, en la búsqueda de la igualdad social y en proporcionar a los ciudadanos oportunidades que les permitan el acceso a los medios necesarios para tener condiciones de vida dignas, asimismo, mediante estos derechos se procura defender los intereses, ya no solo de los individuos en lo particular, sino de los integrantes de los diferentes grupos sociales que, por diversas razones, necesitan protección específica con el fin de dar una base de sustentación y razón de ser al principio denominado bien común o justicia social. Estos derechos son denominados también “derechos prestacionales”, en tanto que se satisfacen por medio de acciones del Estado a través de las cuales se garantizan mínimos económicos, sociales y culturales a todos los miembros de la sociedad.⁸

Tenemos en claro que, son derechos de un gran contenido social que tienen como finalidad procurar las mejores condiciones de vida para todos los ciudadanos, sin embargo, en México han sufrido agudas críticas por parte de juristas y académicos, alegando que a pesar de que estos existen dentro de nuestra Constitución hace varios años, a México le falta un arduo camino por recorrer en materia de los derechos económicos sociales y culturales, los citados derechos tienen la característica de ampliar la esfera de responsabilidad del Estado e imponen explícitamente un deber hacer positivo por parte del estado para así satisfacer las necesidades existentes y al mismo tiempo prestar los servicios adecuados para esa satisfacción de necesidades; a pesar de que estos derechos se han tratado de cumplir a través de varios programas de gobierno, lo cierto es que tenemos una sociedad que cada día es más demandante, que sufre carencias y que no tiene acceso a los servicios mínimos necesarios.

Entorno a este contexto no podemos omitir a la política social que existe en el país, sobre todo el estudio de las políticas alimentarias y nutricionales que han adquirido mayor relevancia a nivel mundial por el agravamiento de las condiciones de miseria que afectan a gran parte de la humanidad, datos de la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la Agricultura (FAO) indica que la desnutrición afecta todavía a 795 millones⁹ de personas a nivel mundial. En México, la disponibilidad alimentaria presenta una situación heterogénea que afecta de manera desigual a los grupos pobres de acuerdo a la zona geográfica en la que habitan y su condición étnica. Datos UNICEF México, revelan que la desnutrición

⁸ Elisa Badillo, Víctor Martínez, José Luis Soberanes. (2005). *Los derechos humanos en México*. (2da ed.) Porrúa, México, D.F. Pág. 111

⁹ FAO, FIDA Y PMA. 2015. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. Roma, FAO. Pág. 8

crónica afecta a más del 7.25% de la población infantil de cinco a catorce años en las entidades federativas con menor marginación y esta cifra se duplica en entidades con mayor marginación.¹⁰

Las políticas alimentarias y nutricionales son un indicador de la forma en que se relacionan los actores sociales y el Estado,¹¹ y son aquellas políticas en las que se ven reflejadas las acciones que pueden cumplir o llevar a cabo los derechos sociales, sin embargo, existen también dentro de estas políticas sociales maneras corporativas a las que no escapan los gestores, generando un mal funcionamiento de las mismas y un campo de acción mal enfocado para dar solución a las problemáticas alimentarias y nutricionales existentes en México, aunado al desconocimiento que se tienen en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la poca difusión de los mismos que en conjunto representan condiciones negativas que generan estragos en nuestro aparato jurídico.

1.1.2 Derechos Sociales/Política Social en Brasil

Como se dijo anteriormente, la concepción de los derechos económicos, sociales y culturales poseen una difusión y aceptación relativamente nueva pero tienen un origen bastante anterior que se basa desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En Brasil al igual que en México las revueltas que se dieron fueron un punto clave para la concepción de los derechos sociales, con la insurrección brasileña de 1930 surgió un mérito de elevar la cuestión social a la dignidad de un problema fundamental del Estado y construir las leyes necesarias cuyos preceptos contarán con un profundo sentir de justicia, armonía y colaboración. Pero esta política social que estaba por construirse no fue instaurada por las masas trabajadoras sino fue una iniciativa exclusiva de la revuelta que cayó en la responsabilidad de quienes ostentaban en ese momento la nueva dirección del país sudamericano, para poder concretar estas nuevas directrices que se tomaban a partir de la revolución de 1930 se crearon: el Ministerio del Trabajo, Industria y comercio, así como, la sindicalización de las clases patronales y trabajadoras, éstos sindicalizados serían los nuevos privilegiados sociales en Brasil.

En los años siguientes de la rebelión brasileña, los derechos sociales serán vinculados a los nuevos aparatos del Estado, primordialmente al Ministerio de la Revolución, quien al formar un poderoso aparato ideológico procurará llevar el discurso de los derechos sociales a un plano paternalista e integrador a nivel nacional, es de reconocerse que posteriormente a esta serie de sucesos la

¹⁰ UNICEF. Salud y nutrición. *El doble reto de la malnutrición y la obesidad*. Consultado el 07 de octubre de 2015, en: <http://www.unicef.org/mexico/spanish/17047.htm>

¹¹ Cristina T. Penso D'Albenzio, Isabel Font Playán (Coordinadoras), *Políticas sociales y nuevos actores*, Primera Edición, 2001. División de Ciencias Sociales y Humanidades. UAM Azcapotzalco. México D.F.

legislación trabajadora, además de ganar mayor legitimidad e importancia se logró que el Gobierno promoviera la elaboración de una nueva normatividad para los derechos sociales.

Después de un proceso de construcción institucional que tuvo su inicio en los años treinta, la política social en Brasil logra consolidarse en los años setenta, estas reformas sociales que fueron impulsadas por la democratización y consagradas en la Constitución de 1988 lograron superar profundas desigualdades en el Brasil.

1.1.3 Derecho a la Alimentación, Seguridad Alimentaria y otros términos

En aras del cumplimiento de los derechos sociales y específicamente al derecho a un nivel de vida adecuado que engloba al derecho a una mejor alimentación, nace en América Latina y el Caribe una iniciativa para hacerle frente a la problemática que iba en crecimiento, en un contexto donde el hambre ya no era tema de los países pobres o en vías de desarrollo, sino ya había sobrepasado la puerta de las grandes potencias, era entonces, un problema mundial y tenía que ser asumido como tal, por ello la lucha contra el hambre se admitió como un compromiso político al más alto nivel. De este modo los entonces presidentes de Brasil y Guatemala, Ignacio Lula Da Silva y Óscar Berger respectivamente propusieron la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025, misma que fue respaldada por la FAO para contribuir a la erradicación del hambre permanente en esta región.

Derecho a la Alimentación

A pesar de la iniciativa anteriormente citada, que vio la luz en el continente americano es relativamente joven, el derecho a una alimentación nutritiva ya se había planteado desde hace tiempo atrás, pero aparece formalmente cuando la ONU da a conocer sus derechos de segunda generación: los derechos económicos, sociales y culturales, los de primera generación son los derechos civiles y políticos, y están jerarquizados de esa manera, debido a la noción central que representa la frase característica de la revolución francesa: “libertad, igualdad y fraternidad”.

“Desde entonces la FAO define al derecho a la alimentación como un derecho humano universal que permite que las personas tengan acceso a una alimentación adecuada y a los recursos necesarios para tener en forma sostenible seguridad alimentaria.”¹² Como se expresó anteriormente, es el Estado el órgano idóneo para garantizar que cada uno de sus ciudadanos goce de los medios necesarios para

¹² *Derecho a la Alimentación*, Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025- IALCSH, fecha de consulta 13 de octubre de 2015, en: <http://www.ialcsh.org/es/la-iniciativa/derecho-alimentacion/>

satisfacer su derecho a la alimentación y tener seguridad alimentaria, pero ¿a qué nos referimos cuando hablamos de seguridad alimentaria?

Seguridad Alimentaria

La misma FAO define a la seguridad alimentaria como, la situación que se da cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.¹³ Por lo tanto, se entiende que de igual manera deben existir factores que permitan a los individuos tener acceso a los alimentos así como, los medios económicos para conseguirlos de manera continua, logrando una estabilidad en un plazo a largo tiempo.

No obstante, a pesar que debe ser el Estado quien proporcione las medidas necesarias para garantizar esta seguridad alimentaria, no quiere decir que las personas dependerán de la asistencia social o por otro lado, que sea la asistencia social una de las vías para hacer frente a esta problemática.

Hambre

Respecto a la definición de la palabra hambre la FAO en su informe “*El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2015*” lo toma como un sinónimo de subalimentación crónica la cual se define como: estado, con una duración de al menos un año, de incapacidad para adquirir alimentos suficientes, que se define como un nivel de ingesta de alimentos insuficientes para satisfacer las necesidades de energía alimentaria.¹⁴

Es preciso puntualizar que para efectos de esta investigación tomaremos en cuenta también, el concepto que se adopta para la Cruzada Nacional Contra el Hambre misma que se deriva de sugerencias hechas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) sustentadas en el primer informe del diagnóstico de esta Cruzada, debido a que esta secretaría tiende a confundir conceptos como inseguridad alimentaria, carencia alimentaria y desnutrición para referirse al hambre.

Existen diferentes maneras de aproximarse al hambre. Por ejemplo, sólo con base en la medición multidimensional de la pobreza hay al menos cuatro

¹³ FAO, FIDA Y PMA. 2014. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2014. Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición*. Roma, FAO. Pág. 54

¹⁴ FAO, FIDA Y PMA. 2015. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. Roma, FAO. Pág. 58

aproximaciones. Una es, a través del ingreso, en la cual el hambre se podría vincular al valor de la canasta alimentaria. Otra es, a partir de la carencia de acceso a la alimentación, mientras que las otras dos se vinculan al concepto de pobreza y pobreza extrema. Para la cruzada Nacional Contra el Hambre se decidió aproximarse al problema a partir de la pobreza extrema y la carencia de acceso a la alimentación.¹⁵ (Véase cuadro 1)

Ilustración 1.1 Concepto hambre



Fuente: SEDESOL. *Definición de hambre en la CNCH*, fecha de consulta 13 de octubre de 2015, en: http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Definicion_de_hambre_en_la_CNCH

Así, para la Cruzada Nacional Contra el Hambre, éste se define como la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentaria.¹⁶ El concepto engloba el ingreso mínimo para adquirir una canasta básica de alimentos y así tener una nutrición adecuada pero también hace referencia a la carencia para tener acceso a la alimentación mínima.

Algunas otras definiciones que nos pueden servir para efectos de este trabajo son:

Alimentación

¹⁵ SEDESOL. *Definición de hambre en la CNCH*, fecha de consulta 13 de octubre de 2015, en: http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Definicion_de_hambre_en_la_CNCH

¹⁶ *Ibidem*.

Según la FAO la alimentación se refiere al proceso consciente y voluntario que consiste en el acto de ingerir alimentos para satisfacer la necesidad de nutrir.¹⁷

Nutrición

De igual modo la FAO define a la nutrición como un proceso involuntario, autónomo, de la utilización de los nutrientes en el organismo para convertirse en energía y cumplir sus funciones vitales.¹⁸

Malnutrición

Estado fisiológico anormal debido a un consumo insuficiente, desequilibrado o excesivo de *macronutrientes* o *micronutrientes*.¹⁹ La malnutrición incluye la desnutrición y la hipernutrición así como las carencias de nutrientes.²⁰

Los anteriores términos hacen referencia al ámbito nutrimental, sin embargo, son aspectos clave que acompañan al derecho a la alimentación y los derechos sociales en general, puesto que no solamente es importante cubrir la necesidad de hambre de las personas, sino también proporcionarles en los alimentos los nutrientes necesarios que el cuerpo humano necesita para desarrollar sus actividades diarias, actividades que contribuyen al crecimiento de nuestro entorno y a la par de nuestro país.

1.2 Marco Jurídico

Es considerable que una vez expuestos los derechos sociales en cada uno de los países estudiados, así como los términos más sobresalientes en esta investigación, ahondemos un poco más en los marcos jurídicos que existen actualmente en México y Brasil; pues resulta significativo conocer los sustentos jurídicos en los que se basa cada uno de los proyectos a nivel nacional.

1.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Con el nombre de derechos humanos económicos, sociales y culturales la ONU sembró la idea alrededor del mundo de establecer las condiciones adecuadas para que cada persona pueda gozar libremente de estos derechos fundamentales, incluso desde antes que estos términos aparecieran formalmente en la Declaración

¹⁷ FAO, *Glosario de términos*, fecha de consulta 13 de octubre de 2015 en:

<http://www.fao.org/docrep/014/am401s/am401s07.pdf>

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Macronutrientes: según la Real Academia, los macronutrientes son nutrientes que aportan calorías (energía) en grandes cantidades, los micronutrientes hacen referencia a las vitaminas y los minerales, que se consumen en cantidades relativamente menores, pero que son imprescindibles para las funciones orgánicas.

²⁰ FAO, FIDA Y PMA. 2015. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. Roma, FAO. Pág. 58

Universal de Derechos Humanos algunos países ya los tipificaban en sus leyes internas.

Fue así que a principios del siglo XX, las constituciones de algunos países latinoamericanos, como la Constitución Política de México, de 1917, fueron las primeras en garantizar derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos, entre los cuales figuraban derechos laborales, el derecho a la salud y el derecho a la seguridad social.²¹

Es preciso decir que desde entonces en la constitución mexicana se representan varios derechos en pro a una vida mejor y digna, donde es el Estado quien proporcione los medios necesarios para llegar a ella, así tenemos que el derecho a la alimentación que es uno al que nos enfocamos en este trabajo, se encuentra plasmado en el artículo 4° de nuestra Carta Magna.

“artículo 4°...

... Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.”²²

Cabe señalar que si bien en nuestra Constitución se marca el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, no se establece como un derecho humano universal, aunque podría entenderse implícitamente, está dentro del capítulo de derechos humanos, ahora bien, la gran diferencia con el término que nos proporciona la FAO es que ésta hace referencia que dentro de este derecho, también son necesarios los recursos que lleven a una seguridad alimentaria sostenible la cual es relativa al acceso físico, social y económico de las personas en todo momento a los alimentos y pese a que en la Carta Magna se señale que es el Estado quien nos garantizará el derecho a la alimentación, no menciona cómo lo garantizará o a través de que medios lo hará, es principal el término que se omite (seguridad alimentaria) es una palabra clave en la lucha contra el hambre no solo en nuestro país, sino en todos aquellos que quieren hacerle frente a esta realidad.

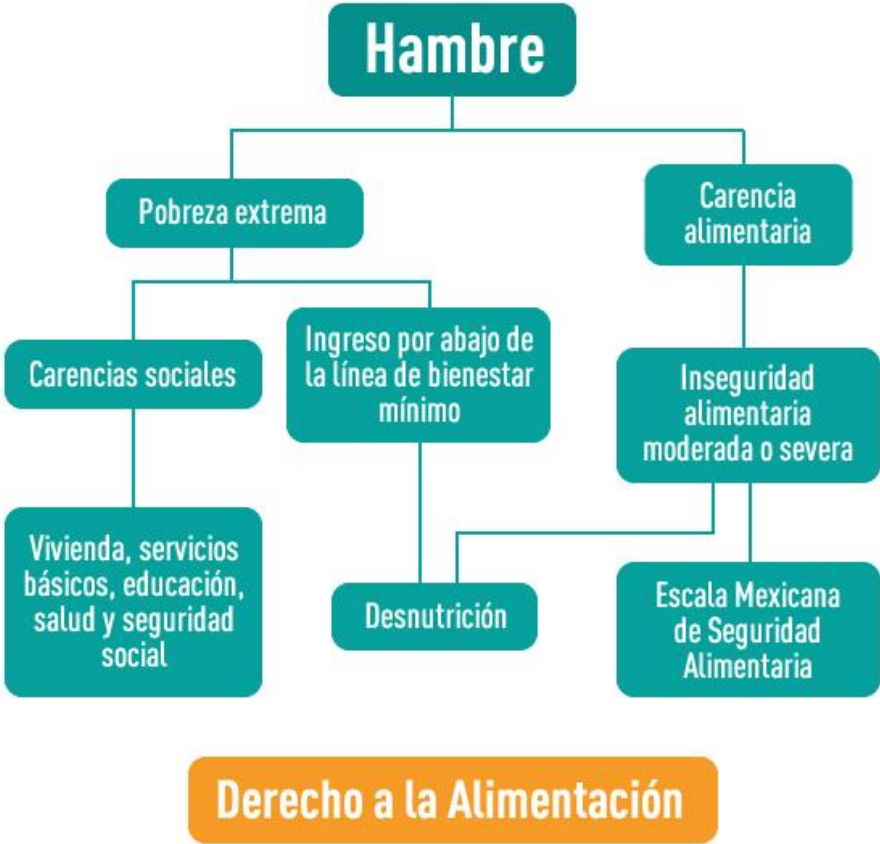
Es continuo observar que en muchos de sus informes el gobierno mexicano tiende a utilizar diferentes palabras para hacer alusivo a un mismo significado, pero este es un error, que también afecta a la hora de plantear una estrategia o iniciativa pues precisamente será la palabra clave que describirá el objetivo de dicha iniciativa.

²¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Preguntas Frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Folleto informativo N° 33, Derechos Humanos, Ginebra, Marzo del 2009, fecha de consulta 14 de octubre de 2015, en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS33_sp.pdf

²² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial SISTA S.A de C.V. México D.F. Pág. 21

Ahora bien, retomando el concepto de hambre que marca la SEDESOL y su significado que fue presentado anteriormente, ésta señala que, con el combate al hambre que surge como estrategia de gobierno se pretende dar cumplimiento al artículo 4° de la Constitución Mexicana antes señalado y que el Estado está cumpliendo con su papel de garantizar el acceso a los alimentos pues nos señala que “el esfuerzo que hace el Estado mexicano para garantizar el derecho a la alimentación de la población en extrema pobreza alimentaria se justifica por el hecho de que es justamente ese sector de la población la que tiene menor capacidad para gozar de una alimentación suficiente, nutritiva y de calidad”.²³ De esta manera la SEDESOL hace un vínculo entre los conceptos que establece nuestra constitución y las características que resultan esenciales para ejercer este derecho, los cuales se representan en el siguiente cuadro.²⁴

Ilustración 1.2 Derecho a la Alimentación



Fuente: SEDESOL. *Definición de hambre en la CNCH*, Op. Cit.

²³ SEDESOL, *Definición de Hambre en la CNCH*, Op. Cit.

²⁴ *Ibidem*.

Sin embargo, antes de decir que el esfuerzo del Estado mexicano por garantizar este derecho es justificable debemos saber ¿Cómo está llevando a cabo el gobierno mexicano esta estrategia?, ¿Qué metodología utilizó para localizar las poblaciones donde sería aplicada la Cruzada? ¿Realmente es un proyecto que permita el crecimiento de este sector o simplemente es otro programa asistencial? Dichas interrogantes se tratarán de responder a lo largo de este trabajo.

1.2.2 Constitución de la República Federativa de Brasil

Los problemas relacionados al derecho a la alimentación son diversos, entre los principales figuran la malnutrición y el hambre, pero para poder contrarrestarlos con eficacia es importante llevar a cabo una minuciosa evaluación de la vulnerabilidad a la que se exponen las personas en estas situaciones, además que es un trabajo conjunto entre la sociedad y el Estado pues éste debe tener un fortalecimiento en su gobernabilidad en todos los niveles del poder, además de realizar una mejora en la planeación de políticas públicas y sociales. El trabajo del derecho a la alimentación regularmente tiene que ver con la incorporación de la ley internacional dentro de las constituciones o legislaciones nacionales, este trabajo habitualmente consiste en concientizar a cada una de las partes sobre sus derechos y obligaciones para que rindan frutos positivos en avance a la lucha contra la pobreza alimentaria, es por eso, que el desarrollo de las capacidades tanto de la sociedad como del gobierno es un elemento clave para desarrollar estas actividades.

La lucha contra el hambre en Brasil ha demostrado ser un compromiso conjunto tanto del gobierno como de la ciudadanía, pues tener acceso a una buena alimentación se ha manifestado como una prioridad para el gobierno brasileño en los últimos años, los legisladores han optado por crear decretos que apoyen la buena alimentación y velen porque exista seguridad alimentaria para todos los brasileños.

Brasil es uno de los países más grandes del mundo respecto a su territorio, la mayoría de su población vive en la periferia de la ciudad (favelas) donde la pobreza en todas sus dimensiones es una característica notoria de estos lugares, de esta manera el concepto de seguridad alimentaria toma fuerza y color en Brasil para que vele por el derecho de tener acceso a alimentos de suficiente calidad que se refleje en prácticas alimentarias promotoras de buena salud para toda la población, con esta finalidad, el 3 de febrero de 2010, el congreso brasileño aprobó el Proyecto de Enmienda Constitucional para incorporar el derecho a la alimentación como un derecho fundamental en la Constitución Federal de Brasil.

“artículo 6°...

Son derechos sociales la educación, la salud, el trabajo, el descanso, la seguridad, la previsión social, la proyección de la maternidad...²⁵

La Constitución de Brasil reconoce una amplia gama de derechos económicos, sociales y culturales. Desde 2003, el país ha mejorado considerablemente, en la legislación respecto al derecho humano a la alimentación, entre otros a través de la Ley Orgánica sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional, la nueva ley sobre alimentación escolar y el Programa de Adquisición de Alimentos. Al darle un estatus constitucional al derecho a la alimentación, el Proyecto de Enmienda Constitucional sigue la línea de estas políticas que han contribuido a la implementación de este derecho y a la reducción de la pobreza en el país, de acuerdo con diversos instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Brasil. La incorporación tiene, sobre todo, un enorme valor jurídico y político para la realización del derecho a la alimentación en Brasil, dado que pone este derecho humano por encima de cambios en el gobierno y reafirma la obligación del Estado Brasileño de respetar, proteger y realizar el derecho humano a una alimentación adecuada.²⁶

En palabras de la economista, coordinadora política del Instituto de Estudios socioeconómicos (INESC) y consejera de la sociedad civil en el Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil (CONSEA) Nathalie Beghin, Brasil innovó de manera extraordinaria en el campo de la seguridad alimentaria y nutricional expresando la intensa dinámica social que estaba, y aún está, por detrás de su construcción. Actualmente Brasil dispone de una política pública orientada a asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada, ésta política está apoyada en un sistema público que involucra actores gubernamentales y no gubernamentales; la cual ha sido la principal fórmula que Brasil ha adoptado para hacerle frente a la inseguridad alimentaria. La mancuerna que la lucha social y la decisión política del gobierno para implementar políticas públicas apropiadas han generado que la alimentación adecuada y saludable, se reconozca como derecho humano y obligatorio por parte del Estado para sus connacionales.

Brasil se ha desempeñado como un buen ejemplo en la lucha contra el hambre y hacer valer el derecho a una alimentación de calidad para cada uno de sus ciudadanos; los diputados brasileños reconocen que el acceso a una buena alimentación es la clave del desarrollo de un país, además que al haber tanta producción de alimentos en el país no es posible que tanta gente padezca de hambre, por ello han desarrollado toda una política de seguridad alimentaria,

²⁵ Constitución de la República Federativa de Brasil, consultada el 7 de noviembre de 2015, en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1875>

²⁶ Instituto del Tercer Mundo. Brasil: Incorporación del derecho a la alimentación en la constitución. Fecha de consulta 9 de noviembre de 2015, en : <http://www.choike.org/nuevo/informes/7689.html>

porque ese es el concepto clave para crear realmente una lucha contra el hambre, la cual se vislumbra como un gran reto a vencer no solo para el país sudamericano sino para todos los países que conforman el escenario internacional, se han logrado avances significativos, sin lugar a dudas, pero todavía estamos lejos de haber solucionado nuestra problemática.

1.2.3 FAO

En el tema de la alimentación, la pobreza alimentaria y la malnutrición, la FAO tiene un papel sumamente importante, se funda con el objetivo de hacer frente a estos problemas que invaden la realidad internacional desde hace unas décadas atrás.

A diferencia de lo que podemos llegar a pensar que el tema de la seguridad alimentaria aparece hace unos cuantos años en el tablero internacional, realmente es un tema con varios antecedentes en la historia de la humanidad. Sin embargo, es hasta el crack del '29 donde la crisis alimentaria que se detonó provocó la preocupación de los diferentes países sobre todo de Estados Unidos, pues la crisis financiera que se desató hizo que las importaciones de los principales granos disminuyeran y con ello la pobreza y la nutrición fueron los temas primordiales en las agendas internacionales; la problemática de los alimentos no mejoró a nivel mundial, pues a pesar que se hizo frente a esta crisis le siguieron otras más que si bien, se mejoró en algunos países de Europa y América del Norte quedaron rezagos en muchos más como en África y Latinoamérica donde la labor de la FAO no ha concluido.

Es así que para 1942 el nutricionista Frank McDougall defendió su propuesta de crear una Organización de las Naciones Unidas que tratara el tema de la alimentación como el principal problema económico mundial y considerar la agricultura un elemento crucial para la mejora del nivel de vida de las personas de todo el mundo²⁷, finalmente esta organización vio la luz el 16 de octubre de 1945 en Quebec, en medio de un contexto desolador donde Europa se encontraba en ruinas y el hambre se había convertido en una amenaza real para muchos, pero por otro lado, resultaba el mejor momento para demostrar que la creación de esta nueva organización no había sido en vano.

A partir de ese momento la FAO se convertiría en fiel defensora de la alimentación a nivel mundial, creando objetivos y metas para que la población de todos los países tengan acceso a ella y que en aquellos países donde es más escasa la gente no muera por la falta de alimento o nutrientes en ellos. Es así que esta nueva organización se funda con el objetivo de hacer frente a la lucha contra el hambre y será ésta su principal actividad a nivel mundial. La FAO, a través de estrategias en

²⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 70 Aniversario de la FAO, fecha de consulta 4 de noviembre de 2015, en: <http://www.fao.org/70/1945-55/es/>

temas como agricultura, silvicultura y pesca brinda ayuda a países en desarrollo para que eleven sus niveles de alimentación y nutrición teniendo como resultado menos pobreza y menos hambre; ha pugnado desde su nacimiento por sistemas alimentarios más equitativos a nivel mundial, además fue uno de los organismos que más colaboró en la puesta en marcha de la iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre 2025 y el programa Hambre Cero que se impulsó en Brasil, ha emitido informes al respecto y sigue colaborando en la lucha contra el hambre a nivel mundial, actualmente presenta en su página oficial los tres objetivos primordiales para la organización los cuales se representan en:

- *“La erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición;*
- *La eliminación de la pobreza y el impulso del progreso económico y social para todos;*
- *La ordenación y utilización sostenible de los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras.”²⁸*

La inseguridad alimentaria y la malnutrición no son problemas recientes, sin embargo, la respuesta que se ha dado por parte de los países es relativamente nueva pues alcanzar la seguridad alimentaria para todos se ha puesto como una primicia para alcanzar principalmente en aquellos países en vías de desarrollo donde su población es la que más carece de los accesos necesarios y tener una alimentación nutritiva y de calidad, por ello invertir en esta problemática es una de las principales actividades de la FAO así como, lograr una vida activa y saludable para todas las personas del mundo.

Como se citó anteriormente la FAO apoyó la realización del proyecto Hambre Cero en Brasil y después de que esta estrategia fue valorada, también le dio una difusión a nivel internacional adoptando este proyecto para llevarlo a cabo en el continente Africano así como a los principales países en vías de desarrollo.

El Director General de la FAO ha reconocido abiertamente que el hambre es uno de los principales problemas que azota a todas las naciones del mundo y que ésta se debe a la desigualdad social que existe en cada uno de los países aunado a la escasez del agua, puesto que no es un problema de falta de alimentos sino proviene del factor pobreza, el cual tiene las características antes mencionadas y también se incluyen los problemas de acceso a mejores ingresos, a los mercados de comercialización y a una protección social adecuada. A pesar de estas dificultades que presenta la erradicación del hambre, la FAO reconoció para finales de 2014 el progreso en la lucha contra el hambre que han tenido 13 naciones a nivel mundial las cuales se enlistan a continuación, aclarando que el orden no

²⁸ FAO, Objetivos principales, consultado el 5 de noviembre de 2015, en: <http://www.fao.org/about/en/>

significa el avance respecto a las demás, sin embargo, cabe aclarar que la labor de Brasil y Uruguay han tenido una mención especial debido a su labor realizada.

Cuadro 1.3 Progreso en la lucha contra el hambre

1.	Brasil	8.	Irán
2.	Uruguay	9.	Kiribati
3.	Camerún	10.	Malasia
4.	Etiopía	11.	Mauritania
5.	Filipinas	12.	Mauricio
6.	Gabón	13.	México
7.	Gambia		

Fuente: FAO, Trece países avanzan hacia el objetivo de erradicar el hambre, recuperado de: <http://www.fao.org/news/story/es/item/270409/icode/>

Para poder llevar acabo la medición de los países antes mencionados, así como el progreso que ha logrado cada uno, la FAO empleó el informe “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2014” donde identificó varios factores que propician la reducción del hambre, donde identificó al principal: El paso del compromiso político a acciones efectivas.

Aunque es aplaudible la labor de cada una de las naciones que integran a esta organización cabe señalar que a pesar de los progresos realizados en las últimas décadas, todavía hay cerca de 800 millones de personas –la mayoría en zonas rurales-, carecen de alimentos suficientes.²⁹

1.2.4 BID

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es una institución que brinda apoyo en temas como la educación, salud e infraestructura en América Latina y el Caribe, une esfuerzos con los gobiernos a través de apoyos financieros y técnicos para poder reducir la pobreza y la desigualdad que existe en la región para así asegurar un mejor nivel de vida para los latinoamericanos, el BID se considera como la principal fuente que brinda financiamiento para el desarrollo de la región con préstamos, donaciones y asistencia técnica, además de sus amplias investigaciones.

El Grupo BID está integrado por el Banco, la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin, un fondo administrado por el BID). El BID, es el banco regional más grande y más antiguo del mundo, es la principal fuente de financiamiento multilateral para el desarrollo económico, social e institucional de América Latina y el Caribe. La CII se concentra

²⁹ FAO, IFAD Y PMA. 2015. *Alcanzar el Hambre Cero: combinar la protección social con las inversiones a favor de los pobres*. Roma, FAO. Fecha de consulta 12 de noviembre de 2015, en: <http://www.fao.org/3/a-i4777e.pdf>

en el apoyo a pequeñas y medianas empresas, en tanto que el Fomin promueve el crecimiento del sector privado por medio de operaciones no reembolsables e inversiones. “A fines de 2014 el Banco había aprobado US\$242.710 millones en concepto de préstamos y garantías para financiar proyectos con inversiones que totalizaban US\$511.737 millones, además de US\$6.199 millones en operaciones no reembolsables. Los recursos financieros del BID provienen de sus 48 países miembros, de empréstitos obtenidos en los mercados financieros, de los fondos fiduciarios que administra y de operaciones de cofinanciamiento.”³⁰ La clasificación crediticia del BID es triple-A, la más alta que existe. El BID tiene su sede en la ciudad de Washington D.C. y representaciones en los 26 países miembros de América Latina y el Caribe, así como también oficinas en Madrid y Tokio.³¹

Actualmente los principales objetivos que enmarca el BID son:

- *“Reducir la pobreza y la desigualdad social;*
- *Abordar las necesidades de los países pequeños y vulnerables;*
- *Promover el desarrollo a través del sector privado;*
- *Abordar el cambio climático, energía renovable y sostenibilidad ambiental; y*
- *Fomentar la cooperación e integración regional”*³²

El BID es otra de las grandes instituciones que apoyan la estrategia del combate a la pobreza en América Latina, además de apoyar a los gobiernos del continente americano también es uno de los principales aliados de la FAO y la ONU para lograr objetivos conjuntos que tengan que ver en este continente.

La proporción de personas subalimentadas en América Latina y el Caribe cayó 14,4 por ciento en 1990 al 5,1 por ciento en 2014, pero aún falta un abordaje multidimensional para garantizar la seguridad alimentaria de más de los 50 millones de personas que salieron de la extrema pobreza lo últimos 15 años.³³ Por ello actualmente el BID ha apoyado el lanzamiento de una plataforma público-privada *AgroLAC 2025*, con el objetivo de estimular el desarrollo agrícola en la región latinoamericana para reforzar el papel que ha tenido como granero del mundo. Esta plataforma fue establecida también por la organización The Nature Conservancy,

³⁰ Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html>

³¹ Banco Interamericano de Desarrollo, *2014 reseña del año. Informe Anual*. Fecha de consulta 10 de noviembre de 2015, en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6855/Informe%20anual%202014.%20%20Rese%C3%B1a%20del%20a%C3%B1o.pdf?sequence=16>

³² Banco Interamericano de Desarrollo, Op. Cit.

³³ Inter Press Service. *Nuevo abordaje latinoamericano en agricultura y combate al hambre*. Consultado el 19 de noviembre de 2015, en: <http://www.ipsnoticias.net/2015/10/nuevo-abordaje-latinoamericano-para-agricultura-y-combate-al-hambre/>

dedicada a proteger la biodiversidad, y el apoyo inicial de la estadounidense The Dow Chemical Company, una de las mayores empresas del sector químico.

Terminada la meta de tiempo de los ODM, se establecieron los nuevos Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) donde la meta a la que se pretende llegar es tener un mundo más sostenible, igual e inclusivo. En estos nuevos objetivos el tema de la alimentación y la pobreza alimentaria, sobre todo en América Latina no ha quedado rezagado, por el contrario se pretende llegar a un nivel de productividad más elevado por parte de los pequeños agricultores para que a la par su nivel de vida sea mucho mejor.

El objetivo es beneficiar a 800,000 agricultores de 26 países en los próximos 10 años.³⁴ Según declaraciones del BID no existe otra iniciativa similar en la región además que esta pretende demostrar que la región latinoamericana cuenta con la innovación, el medio ecológico y los recursos naturales necesarios para ampliar todos los recursos agropecuarios de forma sostenible y sin ningún daño al medio ambiente. Está claro que la región es una maquina productora de alimentos y granos pero ha perdido consigo gran parte de sus áreas verdes, por consiguiente la iniciativa AgroLAC 2025 presenta tres pilares esenciales:

1. “Productividad agrícola sostenible;
2. Planificación agroambiental y;
3. Conectividad de productores rurales con el mercado.”³⁵

De esta manera el BID brinda apoyo a la región latinoamericana para combatir actualmente el problema de la alimentación, así como, el de la seguridad alimentaria, puesto que la seguridad alimentaria no hace referencia simplemente a tener acceso a los alimentos sino tener acceso a éstos y contar con alimentos ricos en vitaminas, alimentos nutritivos con calidad para que una persona se pueda desarrollar plenamente en su vida cotidiana.

1.3 Objetivos de desarrollo del milenio

Para comienzos del 2000 los líderes mundiales se reunieron para hacer frente a los nuevos y no tan nuevos desafíos que acarrea consigo el milenio entrante, el objetivo era claro: mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos y construir un futuro con cimientos fuertes que permitieran el desarrollo en su máxima expresión. Con este fin los grupos de trabajo presentaron los ocho ODM.

³⁴ Íbidem

³⁵ MasAgro. Modernización sustentable de la agricultura tradicional, consultado el 10 de noviembre de 2015, en: <http://masagro.mx/index.php/es/inicio/34-boletines/boletines-2015/127-lideres-internacionales-presentan-agrolac-2025-plataforma-de-inversion-publico-privada-que-reconoce-casos-de-exito-de-masagro>

Ilustración 1.4 Objetivos de desarrollo del milenio



Fuente: ONU. Objetivos de desarrollo del milenio y más allá de 2015. Recuperado de: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

Dentro de esta visión de los líderes quedaba claro que erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones era uno de sus principales objetivos; por ello se reconoció como una de las prioridades de las negociaciones en pos de la nueva agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible el acabar con el hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición.

El 2015 representó el año meta para lo ODM y a pesar que se han logrado avances y unido grandes esfuerzos, la ONU reconoce en su informe “*Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015*” que todavía existe mucho trabajo que hacer al respecto pues la pobreza, el hambre y malnutrición no se han erradicado, por lo que las desigualdades y deficiencias en muchas áreas siguen existiendo, la lucha contra el hambre sigue en pie y debe continuar.

El tema de la agricultura es importante a la hora de hablar de lucha contra el hambre, pues no significa solamente generar más alimentos sino desarrollar en toda su expresión a esta gran rama que es la agricultura y mejorar la productividad, contar con acceso a mejores semillas, a tecnologías agrícolas que se ajustan al entorno agro-climático de cada caso, así como, acceso al crédito, a la tierra y a mejores sistemas de riego sumado con adecuadas políticas macroeconómicas y políticas comerciales, buena infraestructura y acceso a los mercados. No podemos visualizar esta lucha como un tema separado de los demás, los gobiernos deben entender que para erradicar el hambre y proporcionar seguridad alimentaria es necesario echar andar políticas que generen crecimiento económico, estabilidad y desarrollo, sólo de esta manera se podrá cumplir con el ODM1.

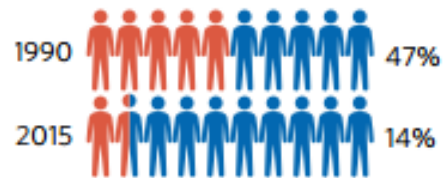
Ya que el objetivo 1 es el que nos interesa para la realización de este trabajo de estudio, enmarcaré los logros que el informe presentado por la ONU remarcó.

OBJETIVO 1: “Erradicar la pobreza extrema y el hambre

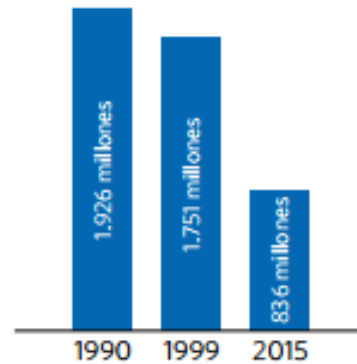
- En el curso de las últimas dos décadas, la pobreza extrema se ha reducido de manera significativa. En 1990, casi la mitad de la población de las regiones en desarrollo vivía con menos de 1,25 dólares al día. Este porcentaje ha descendido a 14% en 2015.
- A nivel mundial, la cantidad de personas que viven en pobreza extrema se ha reducido en más de la mitad, cayendo de 1.900 millones en 1990 a 836 millones en 2015. La mayor parte del progreso ha ocurrido a partir del año 2000.
- La cantidad de personas de la clase media trabajadora que vive con más de 4 dólares por día se ha triplicado entre 1991 y 2015. Este grupo ahora compone la mitad de la fuerza laboral de las regiones en desarrollo, a partir de sólo el 18% en 1991.
- El porcentaje de personas con nutrición insuficiente en las regiones en desarrollo cayó a casi la mitad desde 1990, pasando de 2,3% en el período 1990-1992 a 12,9% en el período 2014-2016.³⁶

Ilustración 1.5

Tasa de pobreza extrema en países en desarrollo



Personas que viven en pobreza extrema en el mundo



Es claro que se han logrado grandes avances a través de los años, y que los Objetivos de Desarrollo del Milenio han fungido como la mejor herramienta para el combate a la pobreza, su éxito ha quedado comprobado con los datos anteriores, sin embargo no se ha derrotado a la pobreza en sus múltiples condiciones, es cierto que la ONU asegura haber abatido con la mitad de los pobres pero es necesario esclarecer que efectivamente se ha logrado sacar de la pobreza a la mitad de las personas en el mundo pero solamente de la pobreza extrema, la cual hace referencia a las personas que no pueden obtener la alimentación necesaria y de menor capacidad para realizar satisfactoriamente tareas en el mercado de

³⁶ Naciones Unidas. 2015. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015*. Nueva York. ONU. Consultado el 12 de noviembre de 2015, en: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf

trabajo, y que están por debajo de la línea del umbral de la pobreza. Hoy a pesar de los grandes esfuerzos que se han implementado en esta lucha siguen existiendo millones de personas que carecen de los medios necesarios para poder tener una vida digna, el progreso que se ha presentado ha sido desigual a través de las regiones y países, dejando enormes brechas entre ellos. Millones de personas siguen estando desamparadas en particular los más pobres y los desfavorecidos debido a su sexo, edad, discapacidad, etnia o ubicación geográfica, por lo que se necesitan esfuerzos específicamente dirigidos para alcanzar a aquellas personas más vulnerables y con ello abatir realmente la pobreza.

CAPÍTULO II. Principales Programas Asistenciales en México (1988-2012)

“La pobreza no es natural, es creada por el hombre, puede superarse y erradicarse mediante acciones de los seres humanos. Y erradicar la pobreza no es un acto de caridad, es un acto de justicia.”

Nelson Mandela

2.1 Crisis de legitimidad y el PRONASOL

El programa de ajuste económico impulsado durante el gobierno de Miguel de la Madrid y los sucesos económicos y sociales durante ese sexenio, provocaron el deterioro del nivel de vida de la población; para 1988 el descontento originado entre la población se hizo presente en un amplio movimiento social que vislumbró el gran fraude con la caída del sistema electoral; Carlos Salinas de Gortari tomó posesión de la presidencia de México el 1 de Diciembre de ese mismo año, en medio de protestas y cuestionamientos a cerca de su triunfo electoral; por primera vez desde la revolución se veía a una izquierda renovada y unificada institucionalmente con la figura del Frente Democrático Nacional (FDN) encabezado en ese momento por Cuauhtémoc Cárdenas y se presentaba como una fuerza política importante en el país, por su parte, el Partido Acción Nacional (PAN) criticaba la falta de legitimidad que como presidente representaba Carlos Salinas de Gortari, sin embargo, dejó entre ver que esa situación podría cambiar a través de las acciones de éste para con ellos y con las relaciones existentes en un futuro no tan lejano entre PRI-PAN. Este mensaje fue comprendido perfectamente por el presidente Salinas, por lo cual optó en reconocer y legitimar los diferentes cargos populares que el Partido Acción Nacional había obtenido en las elecciones que se realizaron alrededor de la república mexicana.

Desde el primer día del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari se presagiaba el inicio de un sexenio particularmente conflictivo, la insurgencia electoral dejaba en claro que la antigua alianza de lealtades e intereses nacidos del Estado posrevolucionario había empezado a derrumbarse. Los beneficios iniciales de la reforma estructural delamadridista se habían concentrado fundamentalmente en el sector exportador. De esa manera, para el gobierno de Salinas, la gran lección del rechazo electoral fue que no se podía instrumentar un programa de cambio vertical, sin el apoyo de grupos sociales organizados.³⁷ El nuevo modelo de desarrollo que se empezaba a gestar en México estaba encabezado por un Estado

³⁷ Al respecto, véase Denise Dresser, “En busca de la legitimidad perdida. Pronasol, pobreza y política en el gobierno de Salinas”, en Gabriel Martínez (comp.), *Pobreza y política social en México*, México, ITAM-Fondo de Cultura Económica, 1997.

agotado y adelgazado que promovería el crecimiento económico principalmente a través del apoyo al sector privado exportador, el cual Inevitablemente requería con prontitud una nueva alianza que sirviera de base social.

El nuevo gobierno salinista tendría nuevos retos por enfrentar, no sólo políticos sino también económicos, este último panorama no era menos problemático que cualquier otro, pues para finales de 1988 la economía presentaba serios problemas de estancamiento y altas tasas de inflación, entre las causas se destacaba la alta salida de recursos del país debido a la deuda externa, al respecto, se buscó una reducción de ésta, se logró una negociación con los bancos acreedores, y más que una reducción se obtuvo una reestructuración de la misma.³⁸ Sin embargo, le tomaría poco tiempo al nuevo presidente ocupar una posición ofensiva donde comenzaría a impulsar el proyecto que parecía estaba estancado y con ello daría inicio a una nueva era, donde se ondeaba la bandera de la modernización.

Para llevar a cabo el nuevo modelo por el que se regiría el Estado mexicano, el presidente en turno tuvo que implementar una serie de reformas, entre las cuales se incluyeron tres político-electorales, desmantelamiento del intervencionismo estatal (éste sería uno de los principales aspectos en el proyecto salinista que mostraba firmemente sus pretensiones de convertir al Estado en el promotor de la inversión para dirigir al crecimiento económico en base a los procesos de apertura comercial y así dar continuidad al proyecto neoliberal), una nueva reforma administrativa y en materia de política social, se instó por la promoción de programas focalizados. Era evidente que para evitar el declive del régimen eran necesarias esas reformas pero con la resurrección inminente que tuvo el Frente Democrático Nacional que después se convertiría en el Partido de la Revolución Democrática (PRD) Salinas anticipó que las reformas políticas tenían que esperar.

Respecto a la política social que es el tema analizado en esta investigación debemos recordar que las acciones tomadas para ejercer esta política fueron parte de los motivos de las críticas que tuvo el gobierno de Salinas, pues se les atribuyó las debilidades que presentaban las finanzas públicas en ese momento. Por lo tanto, el problema de la pobreza y la pobreza extrema de amplios sectores de la población, también fueron explicados, no por la instrumentación de las políticas de ajuste económico del gobierno delamadridista, sino como resultado de las políticas estatistas y de los “equivocados” compromisos del Estado con el bienestar social.³⁹

Según el gobierno en turno una de las más grandes paradojas del Estado posrevolucionario fue cuando el gasto social ya no era suficiente para satisfacer

³⁸ José Agustín, *Tragicomedia Mexicana 3. La Vida en México de 1982 a 1994*. Editorial Planeta, México 1998. Pág. 184-186.

³⁹ Luis Aguilar Villanueva, *“El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes.”* Revista Mexicana de Sociología, II-UNAM, año LVIII; núm. 3, 1996, p. 212.

cada una de las demandas sociales que requería la población, una población donde la brecha crecía cada vez más y se tornaba cada día más heterogénea. Así, a mayor gasto social correspondieron crecientes déficit para la atención de las necesidades básicas de la población, incapacidad de la dirección política y una economía mayormente improductiva; Dentro de este marco tan criticado por la ciudadanía y justificado por el gobierno se dio paso al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

A pesar de que el tema de la pobreza en todas sus dimensiones no es exclusivo de nuestro país o de los países en vías de desarrollo sigue siendo una realidad social que ha reclamado recursos y esfuerzos de parte de todos; son precisamente estos esfuerzos los que van extremadamente ligados a la concepción que han tenido los gobiernos en turno del individuo, de la sociedad, la desigualdad y claro, de la política. De ahí surge la importancia de analizar el impacto que ha tenido la política social en un tema tan delicado como es la pobreza y la malnutrición en un país como México tradicionalmente centralizado, que ha hecho suyo el modelo neoliberal donde las élites tienen un peso fundamental y la legitimidad adquiere un peso relevante.

El PRONASOL fue presentado como el primer programa en combate a la pobreza en nuestro país, sin embargo, analizaremos el papel que juega en el abatimiento de la pobreza, si cubrió con las perspectivas que causó en torno a su creación y promoción o sólo sirvió como una fórmula de gobernabilidad que necesitaba implementar urgentemente el gobierno salinista.

2.1.1 Funcionamiento del Programa Nacional de Solidaridad

El PRONASOL tuvo un significado especial en la política social implementada en el sexenio de Salinas de Gortari, pues se usaría como principal instrumento capacitador legítimo de la gobernabilidad, en el cual existieran demandas priorizadas conforme a la región y al estrato social, con interlocutores precisos y que representarán a cada una de las comunidades ayudadas por el programa para establecer con ello un compromiso concreto de co-gestión en la oferta gubernamental; lejos de ser un programa social promovido con urgencia como los llamados fondos sociales promovidos por el BM los cuales buscaban la compensación social principalmente de los grupos más pobres con la idea de proporcionar una serie de elementos como la alimentación y empleo temporal para poder tener una vida digna, el PRONASOL buscó generar la base de apoyo social que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari requería para promover cambios

estructurales, pues su gobierno inició con 46.1 millones de personas en pobreza alimentaria.⁴⁰

El PRONASOL fue establecido por acuerdo presidencial y en medio de una protocolaria presentación el 2 de diciembre de 1988 donde se explicó los aspectos operativos del programa, éste significó al mismo tiempo la primera acción tomada por el gobierno Salinista. Resultando relevante y dadas las circunstancias por las que ascendió al poder el presidente en turno; el tema de la pobreza retornaría a colocarse como el centro mismo del discurso presidencial, luego de estar durante el sexenio pasado relativamente ausente, pero sorprendería más aún, que el tema de la pobreza extrema fuera presentado como uno de los tópicos más relevantes a los que atendería el gobierno. Primordialmente porque era evidente que habría continuidad en la política económica causante de los abismos económicos existentes en la población y segundo por el realismo con que el gabinete reconoció la dimensión del problema alrededor de la pobreza.

Después de su presentación, en el “Acuerdo por el que se crea la comisión del Programa Nacional de Solidaridad”, se definieron con claridad los sujetos de atención del programa: grupos indígenas, pobladores de las zonas áridas y colonos de las zonas urbanas. Asimismo, se definieron seis áreas donde este programa trataría de incidir en: salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos.⁴¹

Como ya se ha señalado anteriormente, la pobreza no era un problema estrictamente del entonces actual gobierno y que al igual que en los anteriores, la preocupación causante por este tema iba ligado a la estabilidad política y social del país. El diagnóstico era contundente: el nuevo gobierno necesitaba igualar las condiciones económicas, sociales, culturales, etc. de la población y evitar a toda costa la estratificación o al menos que ésta no impidiera el libre espacio de oportunidades entre los ciudadanos.

Dentro de este contexto el funcionamiento del PRONASOL se tornó con gran rapidez para ser instrumentado, porque su esqueleto se construyó sobre estructuras programáticas y operativas heredadas de sexenios anteriores y se recuperó también, a ese “equipo de operadores familiarizados con el trabajo y el contacto directo con las comunidades”⁴² cuya capacidad de penetración ya era conocida con programas anteriores como la Coordinación General del Plan

⁴⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). fecha de consulta 15 de diciembre de 2015, en :<http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/IEPSM.aspx>

⁴¹ Antonio Peniche, “El Pronasol: algunas notas y reflexiones generales” El cotidiano, UAM-A, núm 49, 1992, pág. 19.

⁴² Secretaría de Desarrollo Social, “Cronología del inicio de los principales programas y actos del Programa de Solidaridad, de diciembre de 1988 a mayo de 1993”, mimeo, México, Sedesol, 1993, pag.42.

Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) por lo que fue notorio que en primera instancia el Pronasol no tuvo mayor trascendencia al dar continuación a acciones tomadas durante el gobierno de Miguel de la Madrid, no fue, hasta 1989 que se realizaron dos cambios importantes en el funcionamiento de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) en los cuales se coordinaban las acciones de los órdenes del gobierno federal y estatal, y que marcarían la futura evolución del PRONASOL.

Primer cambio. Cada uno de los sectores de la administración pública federal se comprometieron a que todos los recursos que el gobierno enviara a los Estados serían a través del ramo XXVI "Desarrollo regional". Esto fue manejado como una acción que pretendía que el aparato público se tratara con mayor racionalidad, pero en los hechos esta medida sólo significó un mayor control de estos recursos de parte del presidente quien los utilizaría con la discrecionalidad que dicho ramo permitía. Esto provocó que los diversos programas desarrollados por la administración federal en cada uno de los Estados que llevaban a cabo trabajo comunitario se centraran alrededor del PRONASOL; de los 13 programas que inicialmente conformaron el programa, "once existían con anterioridad, con nombres, propósitos, diseño y operación muy semejantes".⁴³ Por ejemplo, los programas Mujer en Solidaridad e IMSS-Solidaridad quienes aportaron métodos de trabajo, personal, oficinas en campo y una amplia estructura organizativa en el ámbito comunitario, esto gracias a la labor realizada en programas anteriores como el Pider, Coplamar, entre otros.

Segundo cambio. Había mencionado antes, que entre las modificaciones importantes que marcarían, el funcionamiento del PRONASOL estarían los cambios a los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), pues bien, esta segunda transformación tiene que ver con una incorporación de un anexo técnico a los CUD en el cual se describía detalladamente las acciones convenidas, al momento de su firma, este cambio se justificó con la necesidad de dar a conocer a los gobiernos estatales, monto y responsables encargados de coordinar las obras correspondientes; en la práctica los anexos contenían el detalle de cada obra y el lugar donde se ejecutarían cada una de las acciones de beneficio social y se exigía que ésta fueran avaladas por cada una de las comunidades beneficiadas, por lo tanto dicho aval también se anexaba al convenio. Esta situación permitió que la programación se trasladara a la comunidad haciendo a un lado a las autoridades estatales y municipales, estableciendo una relación totalmente directa entre el presidente y los beneficiarios del PRONASOL, aunque claro, esta relación ya se había establecido a través del Pider y la Coplamar, con el presidente Salinas fue llevada al extremo.

⁴³ Antonio Peniche, *"El Pronasol: algunas notas y reflexiones generales"*, op. cit, pág. 22.

Los primeros comités se crearon a principios de 1989 como parte del Programa Escuela Digna, y poco a poco se convirtieron en los únicos interlocutores reconocidos a través de los cuales se definían y ejecutaban las acciones.⁴⁴

Esta idea de establecer comités de beneficiarios y exigir a las comunidades la aportación de trabajo comunitario para la realización de las obras no era nueva, fue retomada de Coplamar al igual la acción de trabajar con la comunidad como una unidad básica de acción. Sin embargo, la concepción de “Comunidad” no fue la misma en el PRONASOL, puesto que para este programa la comunidad iba desde una calle hasta una colonia e incluía a beneficiarios potenciales de obras y acciones, además, era la primera vez que un programa de esta naturaleza se implementaba tanto en el campo como en la ciudad.

A grandes rasgos, estos comités cumplieron con dos objetivos:

1. Lograron delimitar la demanda social y;
2. Originar nuevos liderazgos locales.

El ex presidente Salinas deja entrevista la importancia por originar estos nuevos liderazgos a través de sus escritos académicos, como es en su libro “Producción y participación política en el campo” donde Salinas busca dar respuesta a la pregunta ¿qué explica que un programa social genere o no apoyo político de sus beneficiarios del régimen? En donde el presidente Carlos Salinas llega a dos variantes importantes: a) la forma en que Estado introduce a los programas y b) los liderazgos tanto locales como externos encargados de promover dichos programas. Respecto a la primera variante menciona la necesidad que el Estado reconozca que sus programas, por muy ambiciosos que sean, si llegan de forma tardía e incompleta al medio rural, serán contraproducentes en términos de apoyo político.⁴⁵ La eficiencia de la introducción del programa radica en la descentralización de las decisiones sobre ejecución del gasto. Es decir, delegar en el responsable oficial a nivel local recursos suficientes de los programas de inversión, a fin de garantizar oportuna y completa ejecución.

Dicho esto, era evidente e importante que el Estado contara con todo un cuerpo de trabajadores dedicados y comprometido con sus labores. En el caso de los líderes externos que menciona Salinas los funcionarios que desempeñaron dichos puestos fueron los pertenecientes a la Dirección de Organización Social y quienes tuvieron a su cargo las funciones de detectar, formar y orientar a líderes locales como los presidentes de los Comités de Solidaridad, quienes a la vez tendrían que promover la participación comunitaria y el apoyo al sistema político priista.

⁴⁴ Gabriela Barajas, “Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol” Estudios Sociológicos, El Colegio de México 1997. Pág. 45.

⁴⁵ Carlos Salinas, op. cit, pág. 326.

Con lo anterior, los esfuerzos por crear una estructura organizativa a través del PRONASOL fueron muy importantes. La evaluación de fin de sexenio presentó el esquema de actuación constituido por cinco niveles organizacionales:

1. El comité de obra o comité de Solidaridad ordinario;
2. El comité comunitario constituido por un grupo de comités de obras;
3. Las coordinadoras de comités que las integraban tanto comités de obras como comités comunitarios;
4. Los consejos municipales constituidos por un conjunto de coordinadoras y considerados órganos superiores y;
5. Los consejos estatales integrados por coordinadoras regionales y consejos municipales.

Desde 1989 hasta noviembre de 1994 se constituyeron en el país más de 340 mil comités, de los cuales una parte importante desapareció después de terminada la obra o acción específica para la que fueron creados. De 1992 a 1994 se formaron coordinadoras de comités, por medio de las cuales participaron 1, 770 160 personas de 433 municipios de 24 estados de la república; los enormes esfuerzos gubernamentales por generar una estructura permanente, a través de los comités,⁴⁶ muestran con claridad la pretensión de formar una base de apoyo social para el proyecto de modernización del presidente Carlos Salinas.

2.1.1.1 Resultados

En su último informe de gobierno, el presidente Salinas dijo que Solidaridad funcionó con 250,000 comités en todo el país que repartieron y ejercieron por seis años 52,000 millones de pesos. Según cifras de Hacienda, el gasto en desarrollo social a través del programa pasó de 6.3% del PIB en 1988 a 10.2% en 1994.⁴⁷ A finales del sexenio de Carlos Salinas de Gortari fue evidente los resultados que había generado a lo largo de ese periodo el PRONASOL, con una población cada vez más pobre fue notorio que el programa abanderado del sexenio salinista no había tenido el éxito que se le auguraba a finales de 1988 cuando fue presentado oficialmente ante los mexicanos, ahora para comienzos del 94 había 47 millones de pobres, es decir, el 52% de la población, según cifras del Coneval, para entonces solo bastaba esperar que el PRONASOL fuera evaluado por académicos y sobre todo por la misma población que resentía cada vez más los estragos de la pobreza y la mala alimentación.

El 1 de enero de 1994 surgió el EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) que marcaría una pauta muy importante en la historia de nuestro país, pues marcó

⁴⁶ Gabriela Barajas, op. Cit. Pág. 759.

⁴⁷ L. Montalvo Tania, (22 de enero de 2013). De Solidaridad a la Cruzada contra el Hambre. *CNN*. Vol. 1147

Recuperado de: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/solidaridad-1988>

el comienzo de un nuevo periodo en la vida social y política mexicana; respecto a las políticas de administración de la pobreza, las diversas críticas al PRONASOL marcarían el fin del estilo centralizado y presidencialista de la misma.

Las críticas no fueron gratuitas. El alzamiento sólo hizo visible una rotunda realidad que se vivía en México: la lucha contra la marginación no había sido suficiente con los programas que se encargaron de esta problemática; la población en pobreza extrema seguía siendo tanta como al inicio del sexenio de Salinas de Gortari, mientras que los pobres habían aumentado. Las perspectivas que tenían sobre los avances que supuso el PRONASOL con la dotación de servicios básicos, no se pudieron evaluar. La oleada de cuestionamientos fue enorme, sobre todo en cuanto al carácter clientelar del programa.

El PRONASOL junto a algunos de sus predecesores fueron esenciales en la nueva estrategia del gobierno donde ya no crearon las grandes dependencias públicas encargadas de ejecutar las políticas de administración de la pobreza sino ahora buscaban nuevos lazos directos entre los beneficiarios y el mismo gobierno, principalmente el presidente de la república. La condición bajo la cual las personas tenían que organizarse para pertenecer a los diferentes grupos del programa y ser incluidos en él, fue utilizado como una manera de legitimar el proyecto de gobierno del presidente Salinas, lo cual quedó evidenciado con la creación de los miles de Comités de Solidaridad, y la pretensión del presidente Salinas de crear una base de apoyo social nacional a partir de los mismos.

Por otro lado, dichos programas sirvieron también como un instrumento de poder en manos del presidente para controlar algunas actividades de las secretarías de Estado, las cuales se habían convertido en entes con poderes independientes que ellas mismas se habían otorgado para llevar acabo y realizar actividades directamente con poderes estatales o regionales, generando un fuerte desvío de recursos, duplicidad de acciones pero sobre todo, situaciones de potencial ingobernabilidad en zonas conflictivas del país.

Como se trató en el párrafo anterior al estar inmersos en contextos de inestabilidad política y social, el PRONASOL buscó ser una forma administrativa novedosa con la responsabilidad de encausar institucionalmente las demandas de la población que se encontraba, sobre todo, en situación de pobreza. Esta medida no fue principalmente para satisfacer estas demandas sino para contener y bajar el nivel de amenazas de otros conflictos políticos tanto en el campo como en las ciudades.

Tras la evidente crisis que sufrió el PRONASOL, tuvieron que pasar tres años para que el programa del nuevo gobierno encabezado por el presidente Ernesto Zedillo se diera a conocer. Es así, que en el contexto del modelo neoliberal se insertó en 1997 Progresas.

2.2 Crisis Económica y Pobreza en 1994-2000 De Solidaridad a PROGRESA

El periodo que sucedió al salinato tampoco fue estable ni fructífero para la sociedad mexicana, como ya era costumbre el sexenio que estaba por comenzar traería nuevas y no tan nuevas complicaciones en la vida política, social y económica del México moderno. 1994 era esperado con inquietud debido a la realización de las elecciones presidenciales. No eran unas elecciones comunes y corrientes. Seis años antes, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que por varias décadas había triunfado de manera abrumadora en los comicios, vio seriamente amenazado su predominio electoral. Los resultados de la votación de 1988 fueron vistos por muchos como el preludio de una debacle priísta. Pero 1994 era esperado no sólo por su importancia en el calendario político-electoral. El primer día de ese año estaba prevista la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) para América del Norte. Meses antes, los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá habían firmado el tratado, el cual fue ratificado después por sus respectivos parlamentos. En nuestro país, el TLC se veía como la culminación de un veloz proceso de apertura económica que se había iniciado pocos años antes. Era normal entonces que buena parte de la población esperara su entrada en vigor con una mezcla de entusiasmo y temor.⁴⁸

Para las elecciones presidenciales de 1994 los candidatos con mayor popularidad eran Luis Donaldo Colosio por el PRI, Diego Fernández de Ceballos por el PAN y Cuauhtémoc Cárdenas del PRD, pero unos meses antes de llevarse a cabo dichas elecciones ocurrió un acontecimiento que conmocionó a los mexicanos, el 23 de Marzo de ese mismo año era asesinado el candidato presidencial por el PRI, Luis Donaldo Colosio, por tal motivo es designado candidato a Ernesto Zedillo Ponce de León en sustitución de Colosio, con los lemas “Bienestar para tu familia” y “Él sabe cómo hacerlo”. Zedillo realiza una deslucida campaña electoral improvisada e intrascendente debido al tiempo tan corto que quedaba y al levantamiento de los zapatistas a inicios de ese año.

El 1 de diciembre de 1994 asume la presidencia de México el candidato presidencial del partido en el gobierno, el economista Ernesto Zedillo, la toma de posesión estuvo acompañada con fuertes turbulencias que afectaban la economía y con ello amenazaba seriamente la estabilidad política y social del país. Si bien llegó al poder legitimado por unos comicios con resultados un poco más claros que los anteriores, también lo hizo presionado por numerosas voces que clamaban por

⁴⁸ Leonardo Valdés, “1994, entre la legitimidad y la crisis” en Manuel Larrosa y Leonardo Valdés (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1994*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 1998. pág. 23

una transformación del régimen político que propició la hegemonía priista por décadas.

De este modo por primera vez llegaba al poder un presidente perteneciente al Partido Revolucionario Institucional que no obtenía más del 50 por ciento de los votos,⁴⁹ una cifra tabú para la hegemonía priista. A pesar que continuaban los cuestionamientos de favoritismo respecto al candidato oficial como la compra de votos a través de diversos mecanismos de apoyo a la sociedad, el uso masivo de medios de comunicación, spots bombardeando a cada instante a los televidentes y radioescuchas entre otras cosas, los comicios de 1994 trajeron consigo nuevas instituciones como, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TFE), como garante de su efectiva aplicación, sin embargo, este no fue suficiente para superar la inequidad que propiciaba el uso del aparato gubernamental a favor del candidato oficial, lo que reconoció el propio Zedillo ya como presidente.

Después de todo, era evidente que el PRI que llegaba nuevamente a los Pinos ya no era el partido hegemónico de antaño pero con todo eso y con el desgaste que se presentaba en su estructura logró seguir siendo el partido mayoritario, pero no cabía duda que el declive que inició en 1988 continuaba siendo contundente; las tensiones interpartidistas que empezaron con el proyecto modernizador impulsado por Carlos Salinas continuaron durante el sexenio de Zedillo, en una dinámica de permanente tensión partido-gobierno que terminó debilitando al PRI y se reflejaría tiempo más tarde en las elecciones del año 2000 con la alternancia en el poder, lo que ayudó afianzar el proyecto neoliberal.

El contexto que se vivía al interior del país indudablemente marcaría un parteaguas en la política de México, sin embargo, la crisis económica que afrontó el país a inicios del sexenio de Ernesto Zedillo estaba dejando profundos estragos en la población. Los pobres crecían cada vez más y los servicios básicos cada vez eran menos accesibles para las familias, por ello el presidente incluyó en su Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 un capítulo entero al tema del desarrollo social donde se expone la problemática de esa época así como la política social que se instrumenta y aplica en este sexenio.

Esta política social implementada por el gobierno federal se resume en dos párrafos del Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000:

“Como parte central de la política social para el periodo 1995-2000, se transformará el Programa Nacional de Solidaridad con el propósito de que la experiencia

⁴⁹ Instituto Federal Electoral. Elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. “Estadística de las elecciones federales de 1994, resultados nacionales y por entidad federativa”. Recuperado de: http://www.ine.mx/documentos/RESELEC/nuevo_1994/pres_94/nac_edo/nac_pre_94.html

acumulada permita ahora la construcción de una política integral que se concentre en los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo y aglutine los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, gobierno y sociedad.

La nueva política de combate a la pobreza y a la marginación social se dará a partir de una estrategia renovada de integración social y productiva. La integración social alude al compromiso de crear condiciones para la participación de todos los grupos sociales en los beneficios del desarrollo, compromiso que fortalece la identidad y la unidad nacionales y acredita una relación estrecha con la democracia participativa. La integración social permite establecer metas comunes que permiten a valores compartidos socialmente”.⁵⁰

En este PND el gobierno enfatiza además que el desarrollo económico es una herramienta que va estrechamente ligado al desarrollo social, además el presidente Zedillo reconoce que la pobreza es uno de los más grandes rezagos que hay en nuestro país, argumentando que en ese momento una de cada cinco familias mexicanas no recibía un ingreso suficiente para comprar los alimentos que requiere la nutrición de sus miembros, que uno de cada dos mexicanos que habitaban en el campo, y uno de cada nueve en las ciudades, vivían en la pobreza.⁵¹ Recordemos que estos indicadores pertenecen al año de 1997, hoy 18 años después las cosas no presentan un contexto mejor para los mexicanos.

La crisis económica que se presentó a unos pocos días de la toma de protesta de Ernesto Zedillo dejaba entrever un contexto desolador en el plano económico del país lo que devino en la devaluación de la moneda nacional, el Peso. La política social que había implementado en el gobierno de Salinas también mostro merma con la gran depresión económica, esto afectó directamente a la economía familiar causando que el número de pobres en el país llegara a 63 millones en 1996, es decir, el 69% de la población, la cifra más alta que se tuvo desde 1990.⁵² Esto demostró una vez más que la crisis del PRONASOL estaba en aumento, por lo que el gobierno de Zedillo decidió modificar completamente dicho programa pero, a pesar del contexto desalentador que se estaba viviendo en estos años, el nuevo gobierno tardó tres años para presentar su plan de acción en combate a la pobreza, es así que en agosto de 1997 se da a conocer oficialmente el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) por el que se sustituiría a Solidaridad.

⁵⁰ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, pág. 112. 1995. Consultado el 11 de enero de 2016, en:

<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>

⁵¹ Presidencia de la República, Presentación del Programa Progresá. Consultado el 12 de enero de 2016, en:

<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ago97/06ago97-1.html>

⁵² Montalvo Tania L. (22 de enero de 2013). De Solidaridad a la Cruzada contra el Hambre. *CNN México*.

Recuperado de <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/progresá-1997>

2.2.1 Educación, Salud y Alimentación: Estructura de PROGRESA

Progresas es un programa federal inter-institucional coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de la Coordinación Nacional de Progresas (CONPROGRESA), órgano desconcentrado de esta Secretaría, creado por Decreto Presidencial el 8 de agosto de 1997, “con el objeto de formular, coordinar y evaluar la ejecución de Progresas”. CONPROGRESA cuenta con un Consejo, integrado por los titulares de SEDESOL (quien lo preside), de las Secretarías de Educación Pública (SEP), de Salud (SSA), y de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Para el seguimiento de los avances del programa, se constituyó además el Comité de Consejo de CONPROGRESA, integrado por el Subsecretario de Desarrollo Regional de la SEDESOL (quien lo preside), el Subsecretario de Egresos de la SHCP, el Subsecretario de Planeación de la SEP, el Subsecretario de Coordinación Sectorial de la SSA, el Subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Ciudadana de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y el Coordinador Nacional de Progresas.⁵³

El Progresas tenía como objetivo apoyar a las familias que vivían en condiciones de pobreza extrema, además de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través de acciones que propiciaran la elevación de sus condiciones de vida mediante el mejoramiento de oportunidades de educación, cobertura de salud y alimentación.

Antes de tocar el tema de la estructura y funcionamiento del Progresas es importante analizar estas mismas características con su antecesor, Solidaridad, y así entender de una mejor manera la estructura del nuevo programa que el gobierno de Zedillo presenta.

- Primordialmente es importante remarcar que el Pronasol dio prioridad y se enfocó sobretodo en la comunidad como un conjunto y unidad básica para llevar acabo sus múltiples programas, ahora en cambio, el Progresas tiene como unidad a las familias mexicanas, éstas serán la nueva prioridad del programa.
- Segundo, la nueva línea de acción que seguirá Progresas estará definida por un conjunto de servicios que el mismo gobierno determinó como necesarios para que las familias sean beneficiadas y sobre todo para evitar una mayor deserción escolar en niños de escasos recursos, esto a diferencia del Pronasol donde la línea de acción se definía dependiendo de las demandas de los beneficiarios potenciales.

⁵³ Scott John. “Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): México.” *Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*. Estudio RIMISP-FAO, Informe Final. CIDE. México 1999. Pág. 15

- Tercero, los beneficiarios ya no serán aquellos que tienen la capacidad de organizar un grupo sino aquellas personas que aparecerán en un padrón siempre y cuando el índice de marginalidad sea el necesario para recibir los recursos brindados por el gobierno.
- Así vemos que, el componente productivo, que nunca fue central o importante pero que reflejaba el compromiso del Estado con el desarrollo integral de las comunidades, desaparece porque el Progresas es un programa principalmente nutricional.

Estas diferencias antes mencionadas son importantes para entender la esencia del Progresas y el giro que tomó de su antecesor, es así que este programa tiene cinco objetivos fundamentales los cuales dio a conocer el gobierno federal y enumeraré a continuación (CONPROGRESA 1999a, 8):

- 1) *“Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de la población más vulnerable, como son los niños, niñas y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, mediante servicios suficientes y de calidad en materia educativa y de cuidado de la salud, así como ayudas alimentarias.*
- 2) *Integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque se vean en la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar.*
- 3) *Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.*
- 4) *Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias en favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación.*
- 5) *Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progresas para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opera, así como sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al Programa.”*

Este programa como lo dice su nombre, cuenta con tres componentes primordiales para su funcionamiento: educación, salud y alimentación. Donde el primer componente (educación) incluye becas y útiles escolares que se ofrecen a todos los niños y jóvenes menores de 18 años que pertenezcan a las familias beneficiarias y que asistan del 3° grado de primaria al 3° grado de secundaria en escuelas públicas en una modalidad escolarizada. Las becas son de montos rápidamente crecientes por grado académico—3.3 y 3.8 veces mayor, para hombres y mujeres respectivamente, para el último que para el primer año becado-

-y en los tres grados de secundaria el monto es superior para las niñas en un 8%, 10%, y 16% respectivamente. Este patrón se basa en la observación de índices de deserción correspondientemente crecientes en estos grados, especialmente acentuados para las mujeres.⁵⁴ Los apoyos que se les otorgan a los niños pueden ser entregados en especie en una o dos veces en el año escolar para los que están en primaria y en una sola exhibición para los que cursan nivel secundaria donde también aumente el monto de las becas pero para que los niños pudieran tener acceso a estos beneficios era importante ser estudiante regular con una asistencia que representara mayor o igual al 85%, esto para ser candidato y poder obtener una beca, por el otro lado para poder acceder a los útiles escolares era importante además de contar con esta característica estar inscritos en el año escolar que correspondiera.

El segundo componente es el de salud que a su vez se subdivide en otras tres subcategorías primordiales para que el programa se lleve a cabo, la primera de estas subcategoría ofrece a las familias un Paquete Básico de Servicios de Salud, el cual incluye catorce acciones necesarias en el tema que estamos tocando:

- saneamiento básico a nivel familiar
- planificación familiar
- atención prenatal, del parto y puerperio, y del recién nacido
- vigilancia de la nutrición y el crecimiento infantil
- inmunizaciones
- manejo de casos de diarrea en el hogar
- tratamiento antiparasitario en las familias
- manejo de infecciones respiratorias agudas
- prevención y control de la tuberculosis pulmonar
- prevención y control de la hipertensión arterial y la diabetes mellitus
- prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones
- capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud
- detección y control del cáncer cervicouterino.

Otra de las subcategorías corresponde al Programa de Vigilancia Nutricional el cual responde a la problemática de la desnutrición que se hace presente sobre todo en nuestros niños y en las mujeres embarazadas, este tema también aparece dentro de las distintas modalidades de la pobreza por lo que el gobierno del presidente Zedillo consideró que era una característica que se tenía que afrontar para hacer un programa más integral y es así que dentro de este Programa de Vigilancia Nutricional se dio acceso gratuito a suplementos alimenticios para niños y niñas de entre 4 y 24 meses de edad, y de entre 2 y 4 años que presenten algún grado de desnutrición, así también, para mujeres embarazadas en lactancia. La última subcategoría se compone de una serie de sesiones a los responsables o tutores de cada familia para hacer conciencia de la importancia que tienen las dos

⁵⁴Ibídem. Pág.10

subcategorías que anteriormente se citaron y hacer una retroalimentación de los mensajes educativos que contienen dichas subcategorías.

Encontramos al componente alimentario, el cual por lo mucho que se pueda pensar realmente no apoya directamente en la alimentación de las familias pues, éste solamente se transforma, en la práctica, en una ayuda económica la cual se hace llegar siempre y cuando las familias cumplan con las pláticas informativas en materia de salud antes observadas y no en materia nutricional como deberían de ser. A continuación se presenta un cuadro donde se explica brevemente los componentes de cada uno de las categorías mencionadas que conforman el Progreso.

Tabla 2.1 Componentes del programa de Educación, Salud y Alimentación (Progreso)

Componentes		Condiciones	Servicios/ Transferencias (mensuales) pesos, Enero-Junio 1999		
			Grado	Por niño	Por niña
Educación	Becas	Menores 18 años 85% asistencia, Techo máximo de \$580/hogar/mes	Primaria 3°	75	
			Primaria 4°	90	
			Primaria 5°	115	
			Primaria 6°	150	
	Útiles		Secundaria 1°	220	235
			Secundaria 2°	235	260
			Secundaria 3°	245	285
			Primaria	135 (ciclo)	
			Secundaria	170 (ciclo)	
Salud	Atención salud	Registro en Unidad de Salud		Paquete básico	
	Prevención desnutrición	Asistencia mensual a Unidad de Salud		Suplementos alimenticios	
	Educación			Sesiones informativas	

Alimentación		Asistencia a Servicios de Salud y sesiones informativas		115 (familia)
---------------------	--	---	--	---------------

Fuente: Scott John. "Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): México." *Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*. Estudio RIMISP-FAO, Informe Final. CIDE. México 1999. Pág.12

Este programa también, tiene un importante carácter de principio de género, se considera lamentablemente que las mujeres eran las personas más marginadas aun estando dentro de ésta esfera, es por ello que el programa se enfocaba a apoyar mayoritariamente a las madres de familia y a sus hijos pequeños que se encontraban en un estado desamparado y que asistían a la escuela. El apoyo además, estaba condicionado a que las madres asistieran a las pláticas informativas que eran parte del Programa y con esto se pretendía hacer escuchar la voz de aquellas mujeres indígenas víctimas de la discriminación.

La ayuda que brindó el programa fue canalizada para las localidades más marginadas del país, para esto el gobierno estratificó a estas localidades en cinco grupos de marginación (cuadro 2.2). En la primera fase del programa se dio prioridad a los últimos dos grupos, que incluyen 76,098 localidades con 14.75 millones de habitantes. Entre estas, 48,501 eran seleccionables según el criterio de acceso, con 12.05 millones de habitantes. En las fases posteriores del programa durante 1997 y 1998 se extendió su cobertura progresivamente a más comunidades dentro de las regiones originales, y a comunidades en regiones nuevas, hasta cubrir a finales de 1998 40,728 localidades en 1737 municipios y 30 estados.⁵⁵

Tabla 2.2 Grupos de Marginación

Nivel de Marginación	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta
Localidades %	4	6.2	14.6	21.2	54
Hogares %	7.5	11.4	22.0	25.1	31.6

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio RIMISP-FAO

Ahora bien, una vez determinadas las localidades donde el programa sería implementado, se necesitaba especificar a qué familias de dicha región les llegaría la ayuda, para poder seleccionar a estas familias, se llevó acabo un censo que se tituló *Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares* la cual recauda información general que puede ayudar a determinar el estrato social de cada una de las familias, entre las características que se evaluaban estaban: la demográfica, educativa, étnica, económica, migratoria, acceso a servicios de salud y programas sociales. A partir de los resultados arrojados por la encuesta se creó una lista que

⁵⁵ Scott John. "Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): México." *Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*. Estudio RIMISP-FAO, Informe Final. CIDE. México 1999. Pág.13

ordena por puntajes a cada una de las familias a la que se aplicó dicho censo y así poder clasificarlas entre pobres y no pobres de un puntaje que va de 0 a 100. Con los resultados obtenidos se llegó a la conclusión que el 70% de los hogares en las localidades rurales marginadas viven en condiciones de pobreza extrema por mencionar que en este porcentaje sólo se considera a las familias que realizaron la encuesta hecha por Progresas.⁵⁶

De acuerdo con los lineamientos operativos del programa, los tres ámbitos de gobierno del país actúan de manera bastante diferenciada en lo referente a su participación en el Progresas. El Gobierno Federal, a través de CONPROGRESA, establece los lineamientos generales del programa, aporta la totalidad de los recursos con que se opera, decide que localidades, así como, quiénes y cuántos beneficiarios van a existir, además de otras tareas, como dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los objetivos, por su parte el papel de los gobiernos estatales abarca principalmente la cuestión operativa, son ellos los responsables de proveer gran parte de los servicios educativos y de salud a raíz del proceso de descentralización del que fueron sujetos. La participación del Progresas en cada estado se formaliza a través de acuerdos de coordinación entre los niveles federal y estatal, mediante los cuales se establecen los compromisos para promover las acciones necesarias para alcanzar los objetivos del programa. Esta situación parece indicar una cierta dependencia del gobierno federal por las funciones de política social que fueron transferidas a los estados; sin embargo, no se observa una transferencia mayor de recursos hacia los sectores de educación y salud, los cuales, de cierta manera, se ven afectados por el incremento en la demanda de usuarios, pues el Progresas “obliga” a la población beneficiaria a hacer uso de estos servicios, es decir, hay una conveniencia por parte del gobierno federal para que Progresas opere así, ya que en cierta manera se descentralizan más obligaciones que no van acompañadas de recursos. En el nivel municipal, las funciones se limitan a las siguientes actividades

- a) La revisión de localidades a incorporar. Las autoridades municipales ayudan a la identificación de los límites geográficos de la localidad y certifican la labor de recolección de información socioeconómica de los hogares.
- b) En el apoyo para la verificación de las localidades, a fin de que cuenten con acceso adecuado a los servicios de educación y salud.
- c) Promover y apoyar la ampliación de estos servicios hacia localidades que no cuenten con ellos. d) Impulsar la oferta de productos y el abasto a localidades de difícil acceso.
- d) Participar con personal de apoyo y enlace a nivel municipal.

⁵⁶ *Ibidem.*

- e) Facilitar los operativos de entrega de apoyos a las familias beneficiarias; por ejemplo, cuando se prestan instalaciones de la presidencia municipal para ubicar los Módulos de Atención Progresista (MAP).
- f) Fungir como testigos en actos como las asambleas comunitarias.

En este último aspecto, se observó que la función a la que se ha relegado a los municipios es la de “soporte”, “testigo” o complemento para el Progresista, no se tomaron en cuenta a las autoridades municipales (de acuerdo con los lineamientos de operación) ni en el diseño del programa ni en el proceso de selección de localidades ni de los beneficiarios y en la administración de los recursos orientados a las familias en pobreza extrema, todas estas decisiones se toman desde el nivel federal.⁵⁷

2.2.1.1 Resultados

Es muy importante situar el momento histórico en que nace Progresista así como los antecedentes que tuvo, pues serán estos lo que definirán la política implementada por el presidente Zedillo, la reestructuración económica que empieza desde el régimen de Miguel de la Madrid y se profundiza con Salinas de Gortari toma continuidad con pequeños ajustes en su gobierno. Sin embargo, la implementación de este tipo de desarrollo aunado a las crisis económicas y recesiones han dejado como resultado que la desigualdad social aumente estratosféricamente poniendo grandes retos en política de desarrollo social, ésta resulta condicionada al contexto económico que se presenta como consecuencia a la limitación de recursos y el agravamiento de las tensiones sociales que debilitan continuamente la legitimidad gubernamental. Este programa también sentó las bases de una política social que brindaba ayuda y beneficios a través de pagos monetarios a las familias o personas que la integran.

De acuerdo a lo antes citado la política de desarrollo social que se implementa en este sexenio converge en una nueva percepción de la problemática de la pobreza, no solamente porque incluye nuevamente como sujetos de atención prioritaria a la población más marginada del país que se encuentra en extrema pobreza como lo hizo su antecesor sino también porque identifica sobriamente que para satisfacer las necesidades de la población, independientemente de su grado de marginación, hay que conjugar la generación de empleo e ingresos, provocando así elevar el nivel de vida pero reforzando la seguridad social lo que provoca un rompimiento del círculo vicioso de la pobreza y establece un círculo virtuoso del bienestar.

⁵⁷ Campos Alanís, Juan; (2003). Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresista) en el municipio de San Felipe del Progreso, estado de México, 1998-2000. Papeles de Población, enero-marzo. pág. 192-193.

Después de generar el enfoque anterior, el gobierno trató de complementar sectores básicos que consideraban necesarios en la lucha contra la pobreza lo que generó una estrategia con una multiplicidad de programas que en sus orígenes tenían objetivos muy diversos e independientes, más que una agrupación de programas que se complementarían mutuamente en una estrategia integral, coordinada y compacta de lucha contra la pobreza en México.

Es importante reconocer que este nuevo enfoque de la pobreza presentado por el gobierno federal es innovador para la lucha contra la pobreza extrema sobre todo en América Latina, pues se reconoce su carácter multi-dimensional y multi-determinado de la pobreza, así como la consecuente necesidad de instrumentos integrales y complementarios para enfrentarla efectivamente. La notoriedad y necesidad de integración de diferentes factores es un punto focal para la lucha contra la pobreza en nuestro país y aunque el gobierno enfatice en sus diversos documentos oficiales que el Progreso ha contribuido principalmente en un perfil valioso e innovador por englobar en su funcionamiento a tres componentes esenciales en el desarrollo familiar (educación salud y alimentación) también, es notable englobar a otros factores con el mismo nivel de importancia que los antes mencionados como, por ejemplo, las oportunidades de consumo y capital humano productivo, como objetivos simultáneos, y no alternativos, en la lucha contra la pobreza, aunado a la necesidad de integrar potencialmente al programa con otros programas de lucha contra la pobreza evidentemente en rubros como la salud y servicios educativos como lo hizo el Progreso pero también con las otras grandes líneas en la estrategia global de la lucha contra la pobreza que son la inversión en capital físico y creación de oportunidades productivas de ingreso, así como las acciones amplias que refiere la política social.

Pese al esfuerzo acumulado de parte del gobierno federal en la lucha contra la pobreza, así como la innovación al conjuntar tres elementos primordiales para hacer frente a esta problemática, cabe destacar que según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) cuando Ernesto Zedillo dejó la presidencia de la república en México existían 40 millones de pobres, de los cuales 23.6 millones padecían pobreza alimentaria.

2.3 Triunfo de la oposición y sus estrategias contra el hambre y la pobreza: OPORTUNIDADES

Se han experimentado cambios bruscos y drásticos en el sistema político Mexicano en las últimas tres décadas y uno de ellos es la transición democrática que se da en el 2000, un acontecimiento importante en la vida política de nuestro país. La transición a la democracia significó el tránsito de un sistema de partido hegemónico que inicia su decadencia en 1988 a un sistema “plural y competitivo” desde 1994. Para el año de 1997, México se encamina a la lista de las democracias electorales

tras haber elaborado cambios sustantivos en materia electoral como la construcción de órganos electorales autónomos del gobierno.

Con el triunfo del PRI de 1997 se inicia un periodo de gobierno sin mayoría donde se logran tener cambios específicos en el sistema electoral mexicano, que desemboca elecciones con mayor respaldo de los ciudadanos y legitimadas por ellos mismos; esto provoca que el 2 de junio del 2000 por primera vez, en más de 70 años se de la alternancia en el poder, teniendo un triunfo del 42.7%⁵⁸ de los votos sobre sus oponentes, el Partido Acción Nacional (PAN) encabezado por su candidato Vicente Fox Quesada, que realizó una gran campaña política para llegar a los Pinos coordinada por el publicista Carlos Alazraki quien ofreció más que a un presidente un producto. Sin embargo, este supuesto triunfo de la oposición fue duramente criticado al asegurar que Fox no puede ser considerado propiamente de la “oposición”.

Desde 1988 el Partido Acción Nacional (PAN) pactó con Carlos Salinas de Gortari y formó un “gobierno de coalición” de facto con el PRI que duró hasta el año 2000. Si bien se estableció una breve y poderosa alianza opositora entre el PAN y el PRD durante 1996 y 1997, que logró una histórica reforma electoral y la activación de la Cámara de Diputados como un contrapeso en materia presupuestal, este periodo fue la excepción que comprobó la regla. El aval conjunto del PRI y el PAN al histórico e imperdonable fraude del Fobaproa en 1998 simbolizó y consolidó la reconciliación entre los dos aliados que en los hechos nunca se habían separado.⁵⁹ Aunque a pesar de estas críticas no se puede negar que Vicente Fox llega con uno de los índices de popularidad más altos en la historia de los presidentes.

Fox no tuvo fácil las cosas en su sexenio pues se convertiría en el primer presidente en la historia moderna de México que no contara con la mayoría absoluta de las cámaras de diputados y senadores, razón más que suficiente para impedirle movilidad política y la aprobación a reformas como la fiscal, energética y laboral que había plateado para su mandato. Es reconocible también que durante sus seis años de sexenio no hubo una crisis económica como la hubo en cada sexenio anterior, por lo menos no hubo estabilidad en los números desde la etapa conocida como el desarrollo estabilizador en los tiempos del sexenio de José López Portillo.

En materia de política social, el primer presidente de la oposición decidió mantener el programa social que implementó Ernesto Zedillo en los primeros dos años de su gobierno y fue para marzo de 2002 que anunció en Jalisco el cambio de nombre de

⁵⁸ Instituto Federal Electoral, IFE. “Elecciones 2000, Estados Unidos Mexicanos.” Consultado el 21 de diciembre de 2015, en: <http://www.ine.mx/documentos/PREP/prep/memorias/sistema/paginas/>

⁵⁹ M. Ackerman John. (22 de mayo de 2014). El mito de la transición democrática. *Proceso, Edición 1960*. recuperado de: <http://www.proceso.com.mx/?p=372867>

Progresas el cual pasaría a Programa de Oportunidades y el cual incluiría a diferencia de su antecesor a los pobres que habitaban en zonas urbanas con menos de cuatro salarios mínimos diarios (175 pesos aproximadamente), pues recordemos que el Progresas se enfocó primordialmente a los pobres de las zonas rurales del país.

Tabla 2.3 Política Social del Presidente Vicente Fox Quesada

N°	Política Social
1	<p>Puesta en marcha del Programa "Contigo":</p> <p>"En política social la estrategia es '<i>contigo</i>' (...). Es el cambio del asistencialismo a una política social de inclusión y equidad. '<i>Contigo</i>' significa el tránsito de decisiones centralizadas a formas innovadoras de colaboración entre los tres órdenes de gobierno y con la sociedad civil".</p> <p>"'Contigo' no se limita a atender las consecuencias de la pobreza, sino sobre todo sus causas."</p>
2	<p>Compromiso por la educación:</p> <p>"...Firmamos el compromiso social por la calidad de la educación para garantizar el acceso a una educación laica, gratuita y de calidad. Así como la convergencia y unidad entre el Ejecutivo Federal, gobiernos estatales, municipales, legisladores, magisterio, padres de familia, intelectuales, académicos y universidades".</p> <p>"Próximamente habré de someter a consideración de este Honorable Congreso, la iniciativa que otorgue la autonomía necesaria al Instituto Nacional de Evaluación Educativa..."</p>
3	<p>Política cultural por un país de lectores:</p> <p>"La cultura es expresión de nuestra identidad y alimento del alma nacional. Por ello uno de nuestros objetivos más importantes es pasar de un país alfabetizado a un país de lectores".</p>
4	<p>Cobertura en materia de salud:</p> <p>"La salud es reconocida hoy como un factor decisivo en la ampliación de capacidades. El fruto del esfuerzo realizado por la sociedad y gobierno es la mayor cobertura y calidad de servicios. Nuestro país provee el esquema de vacunación más completo de América Latina..."</p>
5	<p>Combate a la pobreza con "Oportunidades":</p> <p>"La desnutrición es el rostro más doloroso de la pobreza y todavía aqueja a uno de cada 5 niñas y niños".</p> <p>"El programa '<i>Oportunidades</i>' alcanzó anticipadamente la meta que nos propusimos y estamos apoyando a un millón 600 mil familias más que en el año 2000; éste es un crecimiento del 54%".</p> <p>"Por vez primera este programa atiende a núcleos urbanos, en donde se concentra crecientemente el fenómeno de la pobreza".</p>

	<p>“Oportunidades’ también refuerza y dignifica más que nunca el papel de nuestras mujeres, favoreciendo la equidad de género. Con esta visión pusimos en marcha el programa de ‘Mujeres jefas de familia’ ”.</p>
6	<p>Apoyo presupuestal a las comunidades indígenas:</p> <p>"Este año el presupuesto global del Gobierno destinado a comunidades y pueblos indígenas se incrementó en 27%, en términos reales, pasando de 11 a más de 15 mil millones de pesos. Sólo en salud para comunidades indígenas se están destinando dos mil 500 millones de pesos".</p>
7	<p>"Contigo" y la Seguridad Social:</p> <p>"Para cumplir el cuarto compromiso de la estrategia ‘Contigo’, que es otorgar protección social, pusimos en marcha el seguro popular de salud, que ofrece protección a las familias no derechohabientes frente a los riesgos de enfermedades y accidentes para evitar gastos catastróficos".</p> <p>"La reforma del Seguro Social permitió elevar el valor de las pensiones y detener su erosión. Mi reconocimiento a todas y todos los legisladores que hicieron posible la urgente reforma a la Ley del Seguro Social".</p>

Fuente: El Informe de gobierno del Lic. Vicente Fox Quesada, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. 1 Septiembre de 2002

2.3.1 Estructura del programa OPORTUNIDADES en el sexenio de Vicente Fox

Como se citó anteriormente Progresá cambia a Oportunidades al que definen como un programa intersectorial donde participan varias secretarías de estado como la Secretaría de Educación Pública (SEP), Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Salud (SS) y por supuesto la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) con el objetivo central de reducir la desigualdad de accesos a la salud, educación y bienestar social.

Con el cambio que sufre Progresá, el Coordinador Nacional de Oportunidades, Rogelio Gómez Hermosillo, menciona que “las oportunidades se multiplican brindando acceso a los que menos tienen para que tengan más y mejor educación, salud y nutrición; mayor fortalecimiento de la economía familiar; crecimiento en zonas urbanas, semiurbanas y rurales; más transparencia y supervisión externa; así como, mayor participación de los gobiernos locales y de la sociedad civil.”⁶⁰

El gobierno concretó su estrategia a través de “contigo” documento que se definió como la táctica para lograr el desarrollo integral de todos los mexicanos y el cual

⁶⁰ Rogelio Gómez Hermosillo, “Progresá crece, mejora y se transforma en Oportunidades”, en Indesol. *desayunando contigo...* fecha de consulta, 21 de enero de 2016, en: <http://indesol.gob.mx/indesol/desayRogG.html>

está formado principalmente por cuatro líneas de acción, cabe destacar que un principio contó con solo tres líneas de acción y después se le fue incorporada la última:

1. *“Ampliar capacidades (educación, salud y capacitación laboral)*
2. *Generar opciones (desarrollo local y accesos al crédito, generación de empleo)*
3. *Proveer protección social (salud y protección social, previsión social)*
4. *Formación de patrimonios (vivienda y ahorro).⁶¹*

En la primera de estas cuatro líneas de acción el gobierno se ocuparía a través de Oportunidades en brindar educación, salud y capacitación necesaria para que las personas logren conseguir un empleo o si ya cuentan con uno mejorarlo; en la segunda línea se promovería la creación de más fuentes de empleo e ingresos para las familias mexicanas a través de obra pública y apoyo a proyectos productivos; en el tercer punto se garantizaría que toda la gente cuente con un centro de salud y tengan acceso a una escuela que se encuentre cerca de su localidad, además de todos los servicios indispensables para tener una vida digna; en la cuarta acción apoyaría a las personas a acceder a una vivienda o terreno propio y fomentar el ahorro que es una característica con una bajo índice en la población mexicana.

El costo total que se estimó para el proyecto dirigido por el gobierno federal fue de 4,755 millones de dólares, de los cuales 1,000 millones de dólares provienen de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo adquirido el 10 de marzo del 2002.⁶²

Más que un cambio total de estrategia en política social el gobierno optó por una reestructuración del programa del sexenio anterior Progresá, debido a los logros que presentó el programa, así como la innovación en su estructura, a continuación se enlistarán las transformaciones que sufrió Progresá para convertirse en Oportunidades.

Estrategias del cambio a Oportunidades:

- “Crecimiento y ampliación de cobertura.
- Más y mejores servicios
- Acceso a nuevas opciones y posibilidades para el desarrollo personal y colectivo.

⁶¹ Ibídem.

⁶² Banco Interamericano de Desarrollo, “México y BID firman préstamo por 1,600 millones de dólares para la lucha contra la pobreza, descentralización y capacitación laboral. En vísperas de la Reunión Anual de las Asambleas de Gobernadores del BID y la corporación Interamericana de Inversiones”, comunicado de prensa, fecha de consulta, 21 de enero de 2016, en: <http://www.iadb.org/exr/PRENSA/2002/cp6202c.htm>

- Transparencia.
- Corrección de aspectos críticos y problemas operativos.
- Innovación de procesos y adecuación a nuevas realidades.
- Crecimiento en localidades rurales y urbanas no atendidas.
- Ampliación de becas hasta educación media superior y coordinación con el Sistema Nacional de Becas para Educación Superior.
- Ampliación y educación del Paquete Básico de Atención en Salud.
- Adecuación de las pláticas de Salud y Alimentación en coordinación con Educación para la vida y el trabajo.
- Acceso a programas de empleo temporal, proyectos productivos, cuidado forestal y vivienda.
- Mecanismo permanente de corrección de errores de inclusión y exclusión.
- Módulo de atención a la demanda.
- Mecanismos más ágiles de atención a la ciudadanía en procesos de selección e incorporación.
- Amplia difusión para la incorporación al programa.
- Atención a zonas de concentración de pobreza.”⁶³

Para que todas las personas que necesitan la ayuda puedan entrar al programa además, para que las familias de zonas urbanas se integren a él, se instalan módulos en diversos puntos del país pero quienes pertenecían a Progresá automáticamente pasan al padrón de Oportunidades. Por otro lado, al igual que en Progresá ahora con Oportunidades se llevarían a cabo evaluaciones socioeconómicas a las personas que deseaban entrar al programa. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil que quieran participar lo podrán hacer siempre y cuando tengan experiencia en procesos y proyectos de formación y capacitación mediante el uso de metodologías participativas, además de que tengan como población objetivo a aquella que se encuentre en condiciones de pobreza extrema.

El esquema con el que operó Oportunidades como mencionamos no tuvo cambios radicales, por eso en materia de educación se siguió entregando apoyos económicos a los niños de escasos recursos para poder costear sus útiles escolares, del mismo modo esta ayuda era entregada a las madres de familias que tenían hijos cursando desde tercero de primaria hasta tercero de secundaria, el apoyo económica aumenta conforme se avanza en los grados escolares, también se creó un apoyo para los jóvenes que terminaran antes de los 22 años la educación media superior el cual se llamó “jóvenes con oportunidades”, es importante destacar que en este aspecto las mujeres han recibido un gran apoyo y preferencia para que sigan estudiando, por ello a partir del primero de secundaria el monto de becas era mayor para las mujeres, pues todavía se toca el tema de la

⁶³ Rogelio Gómez Hermosillo, “Progresá crece, mejora y se transforma en Oportunidades”. Op. Cit.

desigualdad de género y deserción femenil al igual que en Progresá. En lo que se refiere a salud, éste también siguió operando muy similar como lo hizo en el programa anterior, se otorgaban pláticas a mujeres y niños sobre nutrición, higiene, salud preventiva, entre otros. El resto de los integrantes de la familia eran sometidos a evaluación para prevenir o controlar enfermedades como obesidad, diabetes, hipertensión, etc. En el rubro alimenticio continuaron las transferencias monetarias que eran destinadas para que las familias compraran los alimentos necesarios para tener una dieta sana y balanceada, sin embargo, muchas veces estos recursos eran ocupados para otras situaciones.

Es entonces que el 15 de marzo de 2002 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Programa Oportunidades Productivas⁶⁴ donde se delinean como objetivos el desarrollar oportunidades a las familias para impulsarlas al fortalecimiento de sus actividades, a la creación de proyectos para su desarrollo e impulsar estos proyectos con otros programas de la Sedesol para provocar un impacto en el desarrollo social y humano de las familias. Brindar recursos a la población para que esta pueda generar su propio empleo y así impulsarla a la vocación productiva que active la economía local y fortalezca sus niveles de ingreso resultando como consecuencia una cultura del ahorro y crédito más eficaz. Este programa funcionó con cinco modalidades.

Cuadro 2.4 modalidades del programa Oportunidades Productivas.

Modalidades	Características
1. Apoyos a la palabra	Se orienta al otorgamiento de recursos a productores agrícolas para incentivar y/o diversificar la actividad económica en zonas temporaleras de recursos a través del Sistema Nacional de Ahorro y Crédito Popular, que permitirá en el mediano plazo el autofinanciamiento de los proyectos.
2. Primer paso productivo	Se enfoca a la atención de personas, unidades familiares o grupos sociales interesados en el desarrollo de proyectos productivos y de autoempleo, cuyas características, tamaño y maduración le impiden el acceso al crédito formal.
3. Acompañamiento y formación empresarial	Apoyos destinados a personas, unidades familiares o grupos sociales constituidos con proyectos productivos

⁶⁴ Programa de Oportunidades Productivas, Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 2002. Quinta sección. Pág. 1-10

	en su fase inicial o en operación, que sean utilizados en acciones de capacitación y asistencia técnica en los procesos productivos y organizacionales, como un instrumento para facilitar su operación y administración. Estas acciones se realizarán mediante la contratación de servicios.
4. Crédito social	Créditos destinados a personas, unidades familiares u organizaciones productivas para fortalecer las propuestas productivas y orientadas a impulsar proyectos exitosos y rentables. Su otorgamiento es temporal y su objetivo es lograr la autosuficiencia que permita el crecimiento económico y social de los beneficiarios, así como desarrollar su capacidad emprendedora.
5. Proyectos productivos para mujeres	Apoyar las iniciativas de las mujeres ubicadas en zonas rurales marginadas, con la puesta en marcha de proyectos productivos recuperables que sean técnicamente sostenibles, coadyuvando a mejorar la condición económica de sus familias.

Fuente: Programa de Oportunidades Productivas, Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 2002. Quinta sección. Pág. 1-10

Para 2005, un año antes de llevarse a cabo las elecciones presidenciales, Fox implementó un nuevo rubro a Oportunidades: el apoyo a adultos mayores de 70 años o más, que recibirían 250 pesos de pensión.

2.3.1.1 Programa de Apoyo Alimentario (PAL)

Uno de los programas que se creó también a la par de oportunidades fue el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) el cual resulta bastante importante para el análisis en materia alimentaria y nutricional que expone el siguiente trabajo. El PAL nace como una iniciativa del gobierno federal de aquella época, para ser exactos en 2003, este programa tiene como objetivo atender a la población que enfrenta condiciones serias de pobreza alimentaria y malnutrición en hogares marginados del país que no son atendidos por el programa oportunidades. Tiene como antecedente a dos programas federal: el Paquete Alcance y el Programa Te Nutre, los cuales según las propias palabras del Presidente Fox “no funcionaron simplemente porque no había un presupuesto definido para ello”. Ahora, el nuevo

plan opera con recursos obtenidos de economías de Hacienda y con el apoyo técnico del Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.⁶⁵ La FAO se encargaría de capacitar a 10 mil voluntarios para que estos informaran a las comunidades de como tener una mejor nutrición.

El beneficio consistiría en la entrega de un paquete alimentario el cual incluiría un kilogramo de frijol, uno de arroz, harina de maíz enriquecida, medio litro de aceite vegetal, cuatro sobres de leche en polvo Te Nutre, “que rinde ocho litros” y de “dos a cuatro” paquetes de pastas para “sopas vitaminadas”⁶⁶; y en menor medida en una transferencia monetaria. Dicho programa estaría bajo la tutela de DICONSA para 2004 y el cual se encargaría de distribuir este beneficio gracias a su amplia red de distribución de abasto social con que contaba.

La ayuda que el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) brinda a la población será distribuida alrededor de todos los estados de la República Mexicana, sin embargo, esto no puede ser posible hacerlo al mismo tiempo por lo que en su primera fase las despensas se repartirían en 464 localidades de alta marginación, en condiciones de aislamiento y dispersión, de 10 estados del país que no habían sido atendidos por el entonces programa Oportunidades.

Fue notorio el fracaso que tuvo este programa, primero con los tiempos atrasados con los que se puso en marcha, era un programa previsto iniciara en mayo de 2003 pero por algunos problemas y según la versión oficial del gobierno esto no se puso en marcha para evitar que las elecciones próximas se vieran contaminadas, por ello se estableció una nueva fecha que sería después del 6 de julio de ese mismo año, más tarde se pusieron como apertura el mes de agosto con entrega de las “tarjetas para pobres” las cuales entregarían 83 pesos mensuales a familias en pobreza alimentaria, pero no fue hasta el 16 de octubre de 2003 cuando se puso en marcha realmente el programa, coincidiendo con el día mundial de la alimentación. En ese momento la SEDESOL estableció un máximo de 300 mil familias afiliadas al programa, además de ser la cifra máxima que se habían propuesto para finales de 2003 y 520 mil familias restantes serían incorporadas paulatinamente durante el próximo año, sin embargo, esto no sucedió.

2.3.1.2 Resultados

La principal diferencia que se tuvo en el funcionamiento de Progres y Oportunidades fue la ampliación hacia las zonas urbanas, pues hasta principios del sexenio de Fox que todavía operaba Progres con su estructura inicial únicamente apoyaba a la población rural y semiurbana del país con el supuesto que era ahí

⁶⁵ Méndez Enrique, (17 de octubre de 2003). “Entregaré Sedesol a 300 mil familias pobres dos despensas mensuales”. *La jornada*. Recuperado de:

<http://www.jornada.unam.mx/2003/10/17/015n1pol.php?printver=1&fly=2>

⁶⁶ *Ibíd.*

donde se encontraba la pobreza extrema más necesitada. Es decir, los pobres urbanos no se encontraban beneficiados por los programas federales.

Algo que es preciso apuntar es que para finales del sexenio de Vicente Fox, según cifras del Coneval, los pobres en México eran 45.5 millones, es decir, 42% de la población, el nivel de pobreza alcanzó en este sexenio la cifra más baja desde 1990.

Aunque sigue siendo novedoso compactar diferentes variables para hacer frente a la lucha contra la pobreza es evidente que Oportunidades a pesar de bajar porcentualmente la población pobre o marginada que existía en México, no logró reducir drásticamente esta situación en la población. El recurso que se destinaba en apoyo a la alimentación, efectivamente muchas familias lo ocupaban para el fin que fue creado, sin embargo, algunas otras simplemente lo mal gastaban en otras actividades no necesarias para nutrir a la familia, por otra parte, el recurso destinado no era necesario para cubrir la mayoría de las carencias con las que contaban las familias marginadas y en una situación de pobreza extrema. Respecto a las pláticas y capacitaciones a las que las familias que recibían el apoyo estaban condicionadas resultaban muchas veces benefactoras para la vida cotidiana de las mujeres, sobre todo porque muchas no tenían acceso a educación o contaban con pocos o nulos estudios, pero por el rubro de salud se dejaba mucho que desear, aún una década después con nuevos programas este tema deja mucho que desear, pues quedan cuestionados los servicios de salud que se ofrecían y ofrecen a la población, muchas veces las clínicas no cuentan con los medicamentos necesarios o el equipo necesario para atender de una forma óptima a las personas que acuden a ellas. También, es importante evaluar la calidad de los servicios educativos, muchas veces son las poblaciones más marginadas en donde no resultan ser los más favorables, todavía en varias localidades de las sierras de Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Michoacán por mencionar algunos estados, la educación no se imparte de manera presencial sino por televisión y cabe señalar que a veces la señal es muy deficiente. En este aspecto, Oportunidades se limita al objetivo de que los alumnos no deserten a temprana edad de la escuela y lo único que evalúa o mide es la asistencia de los mismo, no la productividad del alumno que recibe la educación, ni sus calificaciones. De igual manera aunque las becas que se les otorgan a los estudiantes son para incentivar la terminación del grado escolar muchas veces se continuaba con las faltas escolares, también es importante reconocer que con este programa se vio un significativo aumento de la matriculación de mujeres y según estudios realizados por Parker (2002) hubo alrededor de un 16% de niños y niñas que dejaron de abandonar sus estudios a raíz del programa.

A pesar de sus fallas o de sus aciertos tan aclamados, el programa necesita continuidad y una ampliación en sus diferentes modalidades de acuerdo a las necesidades de nuestro tiempo y a los cambios económicos. Oportunidades no presenta complicaciones graves para llevarse a cabo en las diferentes comunidades, pero el enfoque de género que lo hereda de Progresá no tiene mucho éxito, esto es porque a pesar de que da a las mujeres dinero no les proporciona la libertad para la toma de decisiones y no las saca por completo de la pobreza, sino les soluciona, por así decirlo, sus necesidades inmediatas. Otro problema es que en la integración de todos los actores no se presenta realmente esto, “una integración” pues muchas veces las personas quienes ofrecen el apoyo no están capacitadas o no son capacitadas continuamente, lamentablemente los rubros que integran a Oportunidades son tomados en forma fraccionada y no conjuntamente como se tendría que hacer, esta problemática también la presentó Progresá y la siguió arrastrando Oportunidades.

2.3.2 La continuidad de OPORTUNIDADES con Calderón

Felipe Calderón fue nombrado en noviembre de 2003 como Secretario de Energía por el presidente Vicente Fox desde entonces se veían las miras que tenía a contender por la presidencia de la República para 2006, por lo que en mayo de 2004 se destapó y logró salir vencedor en la interna del PAN contra Santiago Creel, así logró convertirse en candidato presidencial por el PAN en las elecciones que se avecinaban.

En una de las elecciones más competidas y polémicas de la historia de México, Felipe Calderón Hinojosa logró obtener la mayoría de los votos contra el candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador y Francisco Labastida por el PRI. El 1 de diciembre de 2006 Calderón tomó protesta como presidente de México, la cual estuvo marcada por el cuestionamiento sobre su triunfo en las elecciones.

Una de las primeras acciones que tomó como presidente fue declararle la guerra al crimen organizado, con apoyo de las Fuerzas armadas, cuyo saldo social se contabiliza en decenas de miles de muertos, miles de desaparecidos y desplazados. En lo que respecta a la política social, desde principios de su sexenio el presidente Calderón hizo hincapié en que ésta sería una política humanista además de estar comprometida con la justicia y con las personas.

El principal programa bandera de la política social en nuestro país desde el año 2000 siguió funcionando, también en el sexenio de Felipe Calderón, éste además de respetar el nombre que se le había proporcionado en el sexenio de Fox, respetó los esquemas iniciales de funcionamiento como lo fueron otorgar becas educativas, apoyos para útiles escolares, suplementos alimenticios, apoyos monetarios e incentivos para terminar de estudiar, asimismo, los beneficios continuaron

entregándose siempre y cuando los niños y jóvenes asistieran a la escuela y si la familia acudía a las pláticas o citas programadas en los servicios locales de salud como se había acordado desde el principio de Oportunidades con el presidente Fox.

Calderón no solo continuó con Oportunidades sino también lo amplió, incluyó programas como el de Apoyo Alimentario el cual entregaba ayuda económica a las personas que habían sido incluidas en Oportunidades, otros de los programas nuevos del entonces actual gobierno fueron el programa Infantil Vivir Mejor y ayuda energética, el primero otorgaba una ayuda económica de 100 pesos a familias que tuvieran tres niños menores de 9 años y el segundo programa otorgaba 50 pesos en ayuda energética.⁶⁷ Para mediados de su sexenio Calderón implementó un programa más al cual llamó Pisos Firmes en el que las casas que tuvieran pisos de tierra se les ponían pisos de concreto, esto debido a que muchas veces estas condiciones eran propicias para enfermedades intestinales, estomacales, respiratorias y sobre todo para hacer conciencia y vivir en mejores condiciones de salubridad en los hogares.

Según datos oficiales para 2012 había 2 millones 163, 679 pisos, el 88% de los pisos de tierra reportados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2010.

2.3.2.1 Resultados

Durante el sexenio de Calderón fue notorio el trabajo que se gestó alrededor del tema del crimen organizado, fue éste primordial en la administración panista. Lamentablemente no se avanzó en este tema y por lo contrario a la esperado la inseguridad creció al interior del país, al ser uno de los temas en donde la administración se enfocó más, se dejaron desprotegidas otras áreas que necesitaban una atención urgente por parte del gobierno general y no es por menospreciar el tema del crimen organizado en México, claro que necesita un gran enfoque y estudio, pero no es la única problemática que azota a la población mexicana.

A pesar de darle continuidad a la política social que había implementado su antecesor y de ampliarla, ésta no fue suficiente para combatir efectivamente a la pobreza que hace mucho tiempo se esconde en los hogares mexicanos. Tampoco se puede afirmar que ninguno de los programas planteados para combatir la pobreza en sus diferentes dimensiones no han resultado, han tenido resultados sí, no obstante, su impacto ha sido demasiado débil para revertir los daños

⁶⁷ Montalvo Tania L. (22 de enero de 2013). De Solidaridad a la Cruzada contra el Hambre. *CNN México*. Recuperado de <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/progres-a-1997>

ocasionados por la marginación. A diferencia de Fox, Calderón terminó su sexenio con 57 millones de habitantes en la pobreza, es decir, 51.3% de la población. Estos datos proporcionados por el Coneval nos dejan en evidencia que el número de mexicanos que viven en la pobreza aumentó y no pudo disminuir como lo hizo el gobierno anterior, lastimosamente los Estados más afectados fueron los pertenecientes a la zona sureste del país, específicamente Chiapas, Oaxaca y Veracruz; donde se contaban los municipios más pobres de todo el país.

Un estudio realizado por el Centro de Investigaciones y de Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), titulado “La calidad de la rendición de cuentas: transparencia y acceso efectivo al programa Oportunidades en México”, éste nos revela que dentro del programa de política social existieron patrones de exclusión y se habla de situaciones que por alguna razón provocan la no incorporación de familias a pesar de ser pobres, por ello son hogares resultado de exclusión o acceso nulo a los servicios que en teoría deberían tener.

Algo muy importante es reconocer que existen situaciones que repercuten en la estabilidad económica y social de las personas, por ejemplo las crisis económicas y por ende el incremento en los precios en la canasta básica. No podemos conformarnos con generar programas que ayuden ante adversidades coyunturales, sino tenemos que generar empleo y fuentes de empleo para que las personas generen recursos que ayuden a tener una mejor vida. Precisamente es el Coneval quien argumenta que el ingreso de las personas no es suficiente e incluye que la problemática de la seguridad social está muy ligada a la creación de empleos formales y estables.

CAPÍTULO III. *Fome Zero (Hambre Cero): La experiencia brasileña*

"Vamos a crear las condiciones para que todas las personas en nuestro país puedan comer decentemente tres veces al día, todos los días, sin necesitar de donaciones de nadie. El Brasil ya no puede continuar conviviendo con tanta desigualdad. Necesitamos vencer el hambre, la miseria y la exclusión social. Nuestra guerra no es para matar a nadie: es para salvar vidas."

Luiz inácio Lula Da Silva

3.1 Proyecto Hambre Cero: Una Política de Seguridad Alimentaria y lucha contra el hambre

La república Federal de Brasil es el país más grande de América del sur, su superficie ocupa cerca de la mitad del territorio suramericano, además colinda con casi todos los países de América del Sur a excepción de Chile. La sociedad brasileña se ha caracterizado por la enorme desigualdad y la cantidad de personas que subsisten en condiciones de mucha precariedad, entre los cuales la mayoría se encuentra muy por debajo de la línea de indigencia y sin medios suficientes para su alimentación, en este contexto resulta paradójico revisar un Brasil con una cantidad significativa de personas que sufren de hambre y desnutrición en grande, al lado de un pujante sector productivo y exportador de alimentos. El hambre del Brasil está determinada en primer lugar por su pasado histórico, y en segundo lugar por sus grupos humanos casi siempre en lucha con el medio natural. Brasil ha desarrollado su vocación marítima exportando toda su riqueza potencial –la riqueza de su suelo y de su mano de obra- quedando inerme para hacer frente a las necesidades interiores del país.⁶⁸

La pobreza es una condicionante que se hace presente alrededor del mundo y es el continente africano como en el americano donde su presencia es mayor; respecto a este tema es Brasil uno de los principales países de América en hacer frente a esta problemática en el siglo veinte. El BM reconoce en su informe titulado "*Prosperidad Compartida y Erradicación de la Pobreza en América Latina y Caribe 2013*" el papel que ha jugado el país suramericano en la lucha contra la pobreza extrema y el hambre, sacando a 25 millones de personas que se encontraban en ese estado entre 2001 y 2013. El BM resalta que el número de brasileños que vive con menos de 2.5 dólares al día a caído del 10% al 4% entre esos mismos años, prueba de que Brasil lidera la lista de los países que han podido reducir exitosamente la pobreza en sus territorios.

⁶⁸ Josué de Castro. "*Geopolítica del hambre*". Ediciones Guadarrama, Madrid, España 1975. Pág. 201

Durante los últimos años, el Programa Hambre Cero que es lanzado en Brasil por iniciativa del ex presidente Luiz Inácio Lula Da Silva no ha sido abandonado por los reflectores internacionales debido a su resultado de sacar a millones de personas de la pobreza en tan solo 10 años desde su implementación, el porcentaje de población que vivía con menos de 1.25 dólares al día ha caído del 17.2% al 6.1% entre 1990 y 2009 (PNUD). La experiencia brasileña no sólo ha cruzado fronteras por el éxito obtenido en su país, sino también porque ha alcanzado uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio antes de 2015, erradicar la pobreza extrema y el hambre, es por esta acción que el secretario general de la ONU, Ban Ki Moon, toma la decisión de lanzar el Programa Hambre Cero a otras regiones y países del mundo.

Brasil es hoy en día una referencia internacional en tema de políticas de seguridad alimentaria, desarrollo rural y lucha contra la pobreza. Ello se debe a tres razones: en primer lugar, la incorporación de la erradicación del hambre y la lucha contra la pobreza como objetivos prioritarios en la agenda nacional; en segundo lugar, la inclusión de estos objetivos como elementos organizadores de la propia política macroeconómica brasileña; y tercero, la creación y consolidación de una política y de un sistema nacionales de seguridad alimentaria y nutricional, basados en un nuevo marco legal e institucional y en un renovado conjunto de políticas públicas.⁶⁹ Evidentemente este es un trabajo que se fue y se sigue consolidando con el tiempo, sus antecesores más claros datan desde 1991 cuando el Partido de los Trabajadores presentó una propuesta en materia de seguridad alimentaria, en 1993 se inició un movimiento social de lucha contra el hambre, en el que la institución de la Acción de la Ciudadanía contra el Hambre y la Miseria y por la vida contribuyó firmemente a la gestación del movimiento lo que fue un gran precedente para la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA). Sin embargo, el CONSEA no tuvo mayor seguimiento y las políticas que se habían discutido respecto al tema fueron abandonadas, es hasta 2001 donde se presenta una propuesta original del Proyecto Hambre Cero que se conoce a la fecha, sin embargo, tuvo críticas por varios sectores de la población pero el proyecto siguió en pie y se materializó con la llegada de Lula Da Silva al gobierno brasileño en 2003, donde la implementación del programa Hambre Cero estuvo a cargo del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre, pero no fue estrictamente hasta la llegada de Lula cuando se dio marcha a una política de seguridad alimentaria, hubo grandes avances desde el sexenio de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) respecto a los ejes que tomaría el Programa hambre cero como el fortalecimiento de la agricultura familiar.

⁶⁹ Graziano Da Silva José, Del Grossi Mauricio Eduardo y De Franca Caio Galvao (Coord.) *"Fome Zero: la experiencia brasileña"*, FAO, Brasil, 2012. Pág. 9

Fome Zero tuvo también un significado propio para el entonces presidente brasileño, Lula Da Silva, pues más allá de ser una de sus principales promesas electorales, el tema del hambre marcó la infancia del presidente quién nació en una familia numerosa y presenció la muerte de cuatro de sus hermanos debido a la desnutrición y la inaccesibilidad a productos básicos que eran vitales para una buena alimentación,⁷⁰ nacido en una familia pobre y campesina el presidente Lula Da Silva vivió las carencias que la pobreza y la malnutrición que dejan a su paso, sin embargo supo escalar en cada uno de los escenarios que se le presentaron, así paso de ser un simple obrero a un líder sindical donde su movimiento tomo fuerza y lo llevó unos años más tarde a ostentar el puesto de presidente de la República Federal de Brasil, a pesar de haber modificado su ideología principal, el presidente Lula Da Silva entendió que no podía ir contracorriente por lo que supo adaptarse a la realidad política y apoyarse en ella para llevar acabo sus proyectos.

En el discurso de presentación del Proyecto Hambre cero que se llevó acabo en 2001 en el Instituto Ciudadanía, Luiz Inácio Lula Da Silva, reconoció que en Brasil existían 9.3 millones de familias (aproximadamente 44 millones de personas) que ganaban menos de 1 dólar estadounidense al día. Ese era el valor de la línea de pobreza adoptado por el Banco Mundial el cual se establece con base en la renta per cápita de los pobres que viven en los países más pobres de África. La mayor parte de las familias muy pobres vive en las pequeñas y medianas ciudades del interior (4,3 millones de familias, 20 millones de personas) y en las regiones metropolitanas (2 millones de familias, 9 millones de personas). La pobreza afecta también a casi 3 millones de familias rurales (15 millones de personas). Incluso la región Sudeste, la más desarrollada del país, alberga una gran masa de pobres (2,6 millones de familias, 11,5 millones de personas). La pobreza también ha crecido en las regiones metropolitanas, especialmente en Sao Paulo, donde se concentra la mayor riqueza del país.⁷¹

Por lo anterior Brasil necesitaba urgentemente la creación de una política enfocada a la seguridad alimentaria, una política de inserción e integral donde trabajara de la mano con otros sectores del gobierno y de la población, por ello el gobierno brasileño tenía muy en cuenta que su proyecto no se podía llevar acabo si excluían las políticas estructurales destinadas a la redistribución de la renta, la producción, etc. Este proyecto necesitaba tanto de esas políticas estructurales como de las intervenciones de emergencia que muchas veces llevan a cabo varios países o mejor dicho a las políticas asistenciales o compensatorias. Claramente las políticas estructurales llevan años y a veces décadas para generar frutos contundentes por

⁷⁰ Sergio Sarmiento. (9 de julio 2011) Entrevista con Inacio Lula Da Silva. Recuperado de: <http://smirmidones.blogspot.mx/>

⁷¹ Graziano Da Silva José, Del Grossi Mauricio Eduardo y De Franca Caio Galvao (Coord.) *"Fome Zero: la experiencia brasileña"*, Op. Cit. Pág. 17

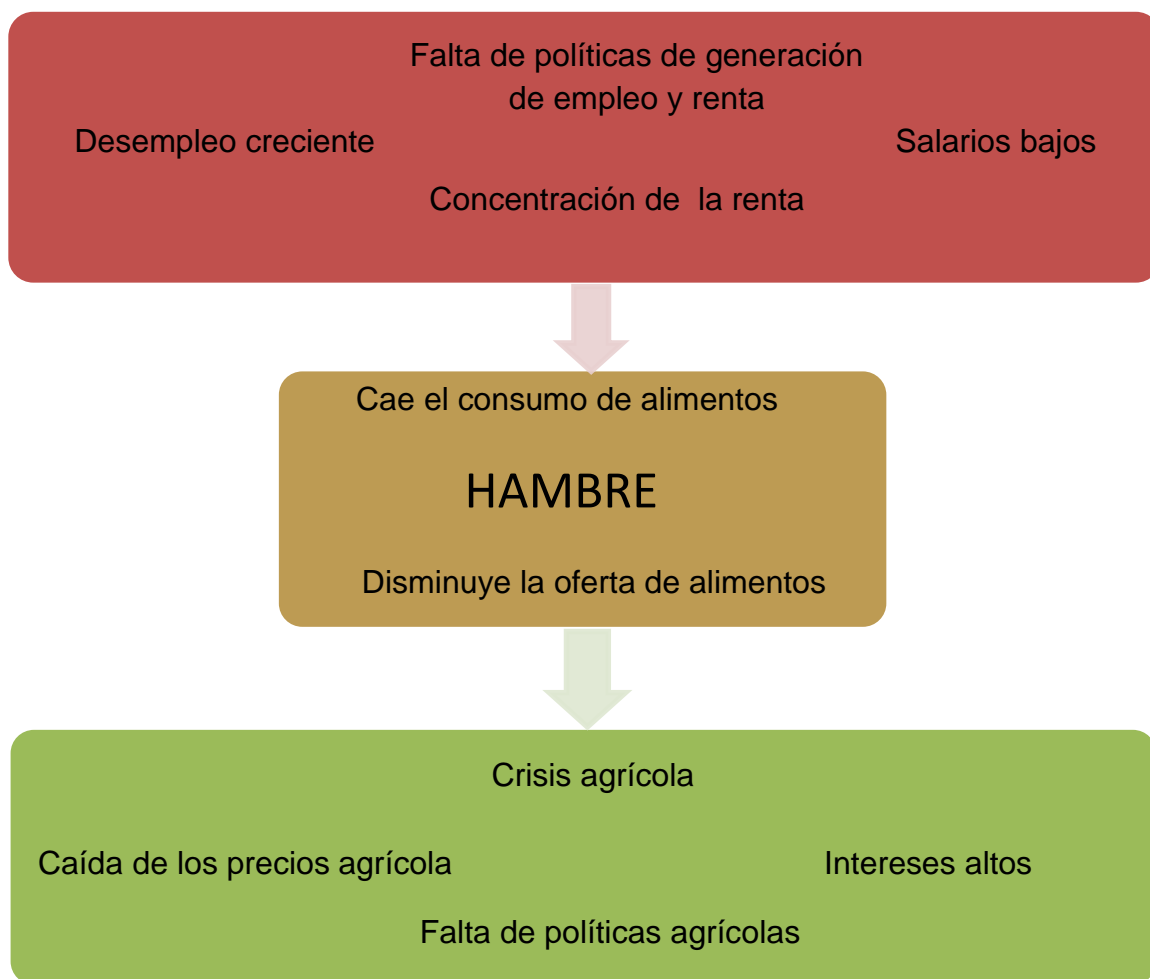
lo que el proyecto se enfocaría a sistematizar las medidas que podían ser implementadas en ese momento sin dejar de vista las transformaciones profundas que se necesitaban para construir un nuevo Brasil, un Brasil sin hambre.

El problema del hambre en Brasil, como en muchos otros países del mundo y especialmente en América, se debe a la insuficiencia de la producción interna de alimentos, no existe una agricultura comercial y agroindustria propia fuerte que abastezca al mercado interno y aporte al externo, sin embargo, en el caso brasileño se había expandido por todo el territorio una forma de cultivo extensivo de productos exportables, en lugar de una agricultura intensiva de subsistencia, capaz de combatir el hambre del pueblo.⁷² Esta situación aunada a los bajos salarios, las elevadas tasas de desempleo que existen y los raquíticos índices de crecimiento forman un círculo vicioso que da como resultado la hambruna en poblaciones sensibles, pero lamentablemente el hambre es uno de los múltiples factores que azota a la población internacional. (Véase ilustración 3.1)

Esta problemática que se vivía en el Brasil fue seriamente analizada por el gobierno del presidente Lula Da Silva, quienes evidenciaron que Brasil necesitaba un nuevo modelo de desarrollo económico que tuviera como prioridad la distribución de la renta, fortalecer el mercado interno, generar más y mejores empleos con mejores salarios que fortalezcan el salario mínimo los cuales siempre son un punto de partida para las familias más pobres.

⁷² Josué de Castro. *“Geopolítica del hambre”*. Ediciones Guadarrama, Madrid, España 1975. Pág. 201

Ilustración 3.1 El círculo vicioso del hambre.



Fuente: Graziano Da Silva José, Del Grossi Mauricio Eduardo y De Franca Caio Galvao (Coord.) "Fome Zero: la experiencia brasileña", Op. Cit. Pág. 20 y 21

En síntesis, la cuestión del hambre en Brasil tiene, tres dimensiones fundamentales: la primera es la insuficiencia de demanda, derivada de la concentración de la renta existente en el país, de los elevados niveles de desempleo y subempleo y del bajo poder adquisitivo de los salarios pagados a la mayoría de la clase trabajadora. La segunda es la incompatibilidad de los entonces precios de los alimentos con el bajo poder adquisitivo de la mayor parte de la población. Y la tercera, y no menos importante, es la exclusión del mercado de aquella parcela más pobre de la población.⁷³

⁷³ Graziano Da Silva José, Del Grossi Mauricio Eduardo y De Franca Caio Galvao (Coord.) "Fome Zero: la experiencia brasileña", Op. Cit. Pág. 20 y 21

Es preciso la intervención estatal para la implementación de medidas a corto plazo, medidas de emergencia para la población más necesitada, pero sin olvidar las metas a largo plazo que ayudarán a garantizar la permanencia de las políticas que buscan una seguridad alimentaria en Brasil, como consecuencia es importante la creación de los instrumentos que incluyan a los excluidos, pues el derecho a la alimentación, es un derecho inalienable de cualquier ser humano. A continuación se enlistaran las principales políticas que deben implementarse para aseverar una seguridad alimentaria, para que esto suceda también, es necesario que estas políticas se implementen conjuntamente, pues de manera aislada ninguna de ellas hará frente al problema del hambre, desafortunadamente esta regla es ignorada por los gobiernos que inician esta lucha y tratan de establecer las políticas apartadas concluyendo en gastos exorbitantes con poco éxito.

Una vez identificado el problema y teniendo en cuenta las variables para la construcción de una seguridad alimentaria, el gobierno brasileño estructuró una serie de políticas que debían ponerse en práctica para combatir el hambre.

MEJORA DE LA RENTA

- Políticas de empleo y renta
- Reforma agraria
- Previsión social universal
- Bolsa Escuela y Renta Mínima
- Microcréditos

ABARATAMIENTO DE LA ALIMENTACIÓN

- Restaurante popular
- Convenio supermercado/comercio de hortofrutícolas
- Canales alternativos de comercialización
- Equipamientos públicos
- Programa de Alimentación del Trabajador
- Legislación anticoncentración
- Cooperativas de consumo

AUMENTO DE LA OFERTA DE ALIMENTOS BÁSICOS

- Apoyo a la agricultura familiar
- Incentivo y producción para autoconsumo
- Política agrícola

ACCIONES ESPECÍFICAS

- Tarjeta Alimentación
- Cesta básica de emergencia
- Merienda escolar
- Stocks de seguridad
- Lucha contra la desnutrición materno-infantil

El Proyecto Hambre Cero partió de la prioridad de sacar a esos 44 millones de brasileños de la inseguridad alimentaria y con las políticas propuestas consideraba también que el hambre que asolaba a la población estaba ligada a la falta de acceso a los alimentos por insuficiencia de renta que con la indisponibilidad de alimentos, ya que Brasil producía muy por encima de las necesidades de consumo alimentario per cápita de su población.

3.1.1 Estructura del Proyecto

Ante el problema del hambre que existía en la población brasileña, era precisamente esta quien demandaba acciones firmes y contundentes para hacer frente a los retos alimentarios, dentro de las acciones demandadas era importante incluir políticas a corto y mediano plazo, pues, era urgente establecer lineamientos para que las personas tuvieran acceso a una alimentación nutritiva, pero también era necesario establecer bases para asentar una estructura que perdurara a lo largo de los años. A continuación se muestra un cuadro de las principales políticas que formaron el Proyecto Hambre Cero.

Cuadro 3.2 Esquema de las propuestas del Proyecto Hambre Cero.

<p>POLÍTICAS ESTRUCTURALES Generación de empleo y renta Previsión social universal Incentivo a la agricultura familiar Intensificación de la reforma agraria Programas Bolsa Escuela y Renta Mínima</p>		
<p>POLÍTICAS ESTRUCTURALES Programa Tarjeta Alimentación Donaciones de cestas básicas de emergencia Creación de stocks de seguridad Seguridad y calidad de los alimentos Ampliación del Programa de Alimentación del Trabajador Lucha contra la desnutrición infantil y materna Ampliación de la merienda escolar Educación para el consumo y educación alimentaria</p>		
<p>POLÍTICAS LOCALES</p>		
<p>Áreas Rurales</p> <p>Apoyo a la agricultura Familiar. Apoyo a la producción para autoconsumo.</p>	<p>Pequeñas y medianas ciudades</p> <p>Banco de alimentos. Asociación con vendedores minoristas. Modernización de los equipamientos de abastecimiento. Nueva relación con supermercados Agricultura urbana.</p>	<p>Metrópolis</p> <p>Restaurantes populares. Banco de alimentos. Asociación con vendedores Minoristas. Modernización de los equipamientos de abastecimiento. Nueva relación con las redes de supermercados.</p>

Fuente: Graziano Da Silva José, Del Grossi Mauricio Eduardo y De Franca Caio Galvao (Coord.) "Fome Zero: la experiencia brasileña", Op. Cit.

3.1.1.2 Políticas Estructurales

En un primer plano se muestran las políticas estructurales las cuales tienen un impacto importante en la disminución de la vulnerabilidad alimentaria de las familias, por medio de la accesibilidad a una alimentación de calidad, al aumento de la renta familiar y a la disminución de la desigualdad de esta, así como, garantizar también la universalidad de los derechos sociales. En este plano los analistas brasileños concretaron que para disminuir la desigualdad social que existía en el país sudamericano era fundamental aumentar el salario y cortar la distancia de éste con los salarios más altos del país, en Brasil el valor del salario mínimo se incrementó un 77% entre 1995 y 2008, al aumentar el salario mínimo aumenta también el poder de compra de las canastas básicas de alimentos (véase gráfica 3.3). También, era necesaria la creación de nuevos empleos en regiones donde el índice de desempleo era más alto, otra medida era la creación de programas donde se incentivara a los jóvenes y se les formara para su primer empleo.

Dentro de estas políticas estructurales también se pondera la importancia del apoyo a los inversionistas con créditos a través de organismos nacionales como el Banco del Brasil o la Caja Económica Federal para brindar respaldo e impulsar la producción y el consumo local, también, es muy importante impulsar la educación pública, brindar una enseñanza de calidad y promover la mejora de la misma en las

Gráfica 3.3 Evolución del salario mínimo real, desde 2002 a 2013 en Brasil.



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. Gobierno Brasil

áreas más alejadas de la ciudad donde la calidad de vida es muy baja, el tema de

una política habitacional también, es una prioridad en este proyecto pues una población considerada no cuenta con una vivienda propia o digna en Brasil.

En el rubro de intensificación de la reforma agraria el Proyecto Hambre Cero defiende profundamente la distribución de tierra y va en contra de la concentración agraria y de renta en el Brasil, este rubro no puede ser considerado menos importante pues es una fuente de renta para las familias, donde pueden cultivar productos de la canasta básica que sirven para el autoconsumo y la dinamización de la economía regional lo que a la vez reduce la concentración del hambre.

En cuanto a la previsión social en la constitución brasileña de 1988 se ampliaron los derechos sociales en este tema y se reconoció el régimen de economía familiar en las actividades agropecuarias en la condición de acreedor de un seguro social para aquellas personas vulnerables socialmente. En este contexto tiene también el nacimiento del Programa Bolsa Familiar (PBF) el cual se crea después de observadas diversas experiencias, este programa es muy similar a los proyectados en México durante el periodo de Ernesto Zedillo- Calderón (Progresá-Oportunidades) en el cual se apoyaba económica a niños y niñas en extrema pobreza con la condicional de asistir regularmente a la escuela, pues existían en Brasil 3.3 millones de niños de 7 a 15 años que no frecuentaban la escuela, por ello PBF representaba un programa de transferencia de ingresos con condicionalidades, que incluía a familias en situación de extrema pobreza con renta mensual por persona de hasta R\$ 70,00 (US\$ 34.65) y en situación de pobreza con renta mensual por persona de R\$ 70,01 (US\$ 34.66) hasta R\$ 140,00 (US\$ 54.48).⁷⁴

Otra medida fundamental y que fue una de las principales metas del Proyecto Hambre Cero para sacar a la población brasileña de la carencia de alimentos fue la agricultura familiar, el motivo por el que esta propuesta perteneció a la columna vertebral de Hambre Cero se debe a que las familias podrían producir sus propios alimentos y éstos no servirían exclusivamente para el autoconsumo sino también podrían representar una fuente de ingresos para las familias brasileñas, lo importante era enseñar e incentivar a estas familias a ser autosuficientes y productivas, para lograr esto también, debían implementarse políticas para aumentar la producción familiar y brindar protección a los agricultores con menores rentas, esto se efectuaría en medida que el propio gobierno recurriera a la producción interna y en menor medida a la importación, acceso a mejores créditos, cooperativas de producción y comercialización, se necesitaban acciones y políticas efectivas de asistencia técnica.

⁷⁴ Leao Marília; S. Maluf. Renato. *“la construcción social de un sistema público de seguridad alimentaria y nutricional: la experiencia brasileña”*. Brasilia, ABRANDH, 2012. Pág. 23

3.1.1.3 Políticas Específicas

Para romper con el círculo vicioso hambre-pobreza es necesaria la creación de políticas específicas, el hambre es consecuencia de la pobreza, pero también es su causa, porque compromete la constitución de la ciudadanía y de las generaciones futuras que sufren las consecuencias de un desarrollo limitado por el hambre. Por lo tanto, se deben adoptar políticas específicas de seguridad alimentaria y lucha contra el hambre junto con otras políticas sociales que aseguren en su actuar los medios básicos de supervivencia de las familias más desprotegidas pero que al mismo tiempo no se creen lazos de dependencia de estas familias a las políticas específicas, sino por el contrario estas políticas refuercen la independencia de cada una de las familias apoyadas.

Una línea de acción dentro de las políticas específicas que marcó Hambre Cero, fue la creación del programa tarjeta alimentación con la que el gobierno proporcionaría cupones o vales intercambiables por alimentos, los cupones podrían ser entregados en forma de tarjetas magnéticas en las zonas urbanas donde su utilización fuera óptima pero en aquellas zonas donde se dificultara este modo de uso se cambiarían por papel impresos por la Casa de la Moneda y tendrían una fecha límite para poder ser usados con un tiempo máximo de tres meses. Los cupones iban a poder ser intercambiados solamente en las tiendas y supermercados que estuvieran dentro de una lista aprobada por el gobierno, los cupones no podrían ser utilizados en otro establecimiento que no perteneciera a esa relación. De esta manera el gobierno pretendía apoyar también a la industria nacional y a la producción interna, sin embargo, esta medida fue muy criticada en el país porque a que podía mal interpretarse como favoritismo del gobierno para ciertos establecimientos, además si era una política que apoyaba a la producción interna no serían las tiendas familiares los lugares donde se iban a intercambiar los cupones, más adelante en la implementación del programa este proyecto es modificado, pero se cita porque fue uno de los pensados como acciones específicas para paliar el hambre.

Otro de los programas en apoyo a mejorar la alimentación de los brasileños es el llamado Programa de apoyo al trabajador, si bien este programa no era nuevo, lo que buscaba hambre cero era reestructurarlo y ampliarlo, de manera que fuera mayor su alcance. El Programa de Alimentación al Trabajador existente apoyaba a todos aquellos trabajadores que contaban con un contrato y quienes pertenecieran a las pequeñas empresas, que también eran desprotegidos, la iniciativa de hambre cero sostenía enérgicamente que quienes fueran parte del trabajo informal o pertenecieran a pequeñas empresas eran las personas en donde se enfocaría la reestructuración de Alimentación del trabajador, pues era aquí donde se necesitaba

poner especial atención para hacer frente al hambre en la población más desprotegida.

El Proyecto Hambre Cero propone que se establezcan mecanismos de compensación para las firmas que utilizan el sistema tributario simplificado, aplicado al cálculo del impuesto a la renta, para establecer descuentos y exenciones a las empresas que conceden beneficios de alimentación a los trabajadores. Esas compensaciones podrían venir en la forma de descuentos sobre la tabla del sistema tributario simplificado. El descuento sobre el impuesto a las ganancias se aplicaría según el valor de los beneficios concedidos al trabajador. 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. La inclusión de todos esos trabajadores en el programa resultaría en un costo de renuncia fiscal del orden de los 203,7 millones de reales.⁷⁵

La cesta básica es otra medida considerada desde el principio por el proyecto del presidente Lula Da Silva estas cestas estarían destinadas a las poblaciones que sufrieron alguna calamidad natural o por alguna otra emergencia que se desarrolle en el momento, al igual que en otros programas la prioridad de cualquier país siempre serán los niños, pues ellos son el futuro del mundo, es por eso que resulta necesario implementar medidas para prevenir la desnutrición infantil, se requería ampliar el aprovisionamiento de fórmula láctea y algunos otros nutrientes básicos, ya que las estimaciones realizadas por el proyecto indicaban la existencia potencial de 1.3 millones de niños con desnutrición crónica en el Brasil, sumados a otros 1.2 millones de personas, las madres de esos niños que debían ser atendidas prioritariamente por este programa.

Uno de las medidas que al parecer es muy buena y debería implementarse en cualquier otra región que siga los pasos de Brasil es la ampliación de la merienda escolar, pero no solamente la ampliación sino la producción y contribución al suministro de energía y nutrientes en los niños especialmente en una edad temprana. Hambre cero propone elevar ese aporte calórico y nutricional en la merienda escolar, esto a través de la utilización de productos frescos y generados por agricultores del país, para que esto beneficie también a la agricultura familiar e interna, pues muchos de los productos que se consumen en la escuela son adquiridos de las grandes empresas, además de no contener los nutrientes necesarios. Este aspecto ha sido ignorado muchas veces por los gobiernos, especialmente en México, donde hoy tenemos un grave problema con el sobrepeso y obesidad infantil, datos de UNICEF colocan a México en el 1er lugar a nivel

⁷⁵ Graziano Da Silva José, Del Grossi Mauricio Eduardo y De Franca Caio Galvao (Coord.) *"Fome Zero: la experiencia brasileña"*, FAO, Brasil, 2012. Pág. 28

mundial en obesidad, la principal causa a la que se apunta son los malos hábitos en la alimentación, que acaban desembocando en una prevalencia del sobrepeso de un 70% en la edad adulta.⁷⁶ Es por eso que en el Proyecto Hambre Cero se dio un lugar especial a la merienda escolar para hacerla más nutritiva y además de apoyar la buena alimentación, la producción agrícola también se estaría haciendo frente al problema de la malnutrición que afecta seriamente a todo el continente americano.

Para tener acceso a los alimentos nutritivos también, es importante establecer una garantía en la calidad de los productos, llevando a cabo procedimientos de control preventivo, promoción de estudios científicos, capacitación y enseñanza a las personas involucradas en la producción de alimentos, sobre todo si se trata de una agricultura familiar, para prevenir riesgos y mejorar la calidad de cada alimento producido y también un control por parte del gobierno, así como, una regulación a los productos transgénicos que entran al país o que se desarrollan en él. Establecer una educación alimentaria de todos los comensales, pues no todos los alimentos que tenemos a la mano hoy en día resultan benéficos para la salud y para una dieta balanceada, hoy no se trata solamente de comer sino de saber comer, por un lado nos enfrentamos al problema de la desnutrición y malnutrición, pero por otro, está también la obesidad que afecta seriamente a la población en general.

3.1.1.4 Políticas Locales

En las políticas locales que se presentan en el Proyecto Hambre Cero, se trata básicamente de los programas ya en funcionamiento por región o municipios.

Programas municipales de seguridad alimentaria.⁷⁷

En el ámbito municipal existen diversos organismos, generalmente bajo la estructura de secretarías municipales, que pueden actuar conjuntamente en este campo: secretarías de abastecimiento alimentario (que actúan en la gestión de los equipamientos); secretarías de agricultura (que se desarrollan en el área rural/agrícola); secretarías de educación (área de la merienda escolar); secretarías de salud (áreas de prevención y lucha contra la desnutrición materno-infantil, por ejemplo); secretarías de asistencia social (que actúan con indigentes, personas y familias con carencia en general); además de áreas como la vigilancia sanitaria.

⁷⁶ Salud y nutrición. *El doble reto de la malnutrición y la obesidad*. Unicef México. Revisado el 12 de febrero de 2016, en: <http://www.unicef.org/mexico/spanish/17047.htm>

⁷⁷ Graziano Da Silva José, Del Grossi Mauricio Eduardo y De Franca Caio Galvao (Coord.) *"Fome Zero: la experiencia brasileña"*, FAO, Brasil, 2012. Pág. 32-35.

Una iniciativa urgente es la realización de censos municipales del hambre, para que cada municipio pueda identificar qué sector de la población pasa hambre o está en situación de vulnerabilidad al hambre.

Programas locales para las regiones metropolitanas.⁷⁸

a) Restaurantes populares

Se propone un programa de restaurantes populares que pueda proporcionar comidas a precio de costo para atender una enorme demanda de trabajadores de baja renta que hoy se alimenta de forma insatisfactoria en las calles. Diversos estudios muestran que una comida en restaurantes populares podría costar 20 pesos, si se consideran todos los costos variables y gastos con mano de obra.

b) Bancos de Alimentos

El Proyecto Hambre Cero apoya la propuesta de institucionalización del Estatuto del Buen Samaritano, que se tramita en el Congreso Nacional. El Estatuto del Buen Samaritano facilita la donación de alimentos, desburocratizando el proceso, reduciendo los costos y eliminando responsabilidades indebidas. La aplicación de esa nueva legislación deberá provocar un significativo aumento en el aporte de alimentos puestos a la disposición de las entidades para la alimentación de la población con carencias.

c) Modernización de los equipamientos de abastecimiento

El funcionamiento de tiendas de frutas y verduras con precios unificados, los sistemas de venta ambulante y las compras comunitarias deben ser recolocados como una alternativa viable de abaratamiento de la alimentación en áreas urbanas, ya sean metropolitanas o no. Para que se puedan viabilizar esas políticas, es necesario también incentivar la creación de centrales de compra y distribución en las periferias de las regiones metropolitanas, que permitan dar apoyo logístico y comercial a la operación de los concesionarios y pequeños vendedores minoristas.

d) Nueva relación con la red de supermercados

Una nueva política para el sector de abastecimiento exige también una nueva relación con las redes de supermercados, para evitar una excesiva concentración en el comercio minorista, y convertirlos en colaboradores en una Política de Seguridad Alimentaria. La red minorista es fundamental también, para la comercialización de productos agrícolas y agroindustriales fabricados en las localidades en las que la producción se pretende incentivar por medio de programas de reforma agraria y de desarrollo de la agricultura familiar.

⁷⁸ *Ibíd.*

Propuestas locales para áreas urbanas no metropolitanas (ciudades pequeñas y medianas)⁷⁹

a) Bancos de alimentos

Ciudades pequeñas y medianas deben tener un funcionamiento semejante al propuesto para las regiones metropolitanas. No obstante, como se trata de una escala de actuación menor, es posible que los productos sean entregados con algún tipo de procesamiento, dando mayor atención al aspecto y a la calidad de los alimentos.

b) Alianza con vendedores minoristas

En las comunidades urbanas pequeñas y medianas también, es importante incentivar a los vendedores minoristas locales con el objeto de evitar la concentración excesiva, para que puedan ofrecer precios reducidos y mantener la calidad del producto vendido.

c) Modernización de los equipamientos de abastecimiento.

Debido a la acción de las grandes redes intermediarias, es muy común que productos in natura hagan un largo paseo y regiones enteras sean abastecidas con alimentos provenientes de áreas distantes. Lo mismo ocurre en el caso de productos industrializados como la leche, lácteos y carnes. Deben ser, por lo tanto, incentivados y aproximados productores y consumidores de una misma región, creando lazos locales y reforzando los gustos y sabores establecidos en un determinado ambiente.

Es necesario revalorizar la conexión entre el abastecimiento y la producción agroalimentaria local en los municipios pequeños y medianos.

Políticas para las áreas rurales⁸⁰

a) Apoyo a la agricultura familiar

El Proyecto Hambre Cero propone que los ayuntamientos, los gobiernos estatales y el Gobierno Federal utilicen, siempre que sea posible, su poder de compra derivado de la demanda institucional, para la merienda escolar o para guarderías, hospitales, cuarteles, restaurantes populares, etc., en favor de los agricultores familiares. Paralelamente a esas iniciativas, otras acciones son necesarias para que sean alcanzados los objetivos de la disminución de los costos y el aumento de la calidad:

- Asistencia técnica
- Acceso al crédito
- Apoyo a la comercialización, mediante un diálogo con empresas interesadas en productos regionales provenientes de la pequeña producción.
- Infraestructura (puentes, carreteras, caminos rurales, represas, espacios para almacenamiento, etc.)

⁷⁹ Graziano Da Silva José, Del Grossi Mauricio Eduardo y De Franca Caio Galvao (Coord.) *"Fome Zero: la experiencia brasileña"*, FAO, Brasil, 2012. Pág. 34-35.

⁸⁰ *Ibidem*.

b) Apoyo a la producción para autoconsumo

En este caso se recurriría a la donación de semillas, insumos y herramientas específicas para su uso en huertas y jardines, así como matrices para iniciar la cría de pequeños animales (abejas, conejos, aves, cabras, etc.)

Los ayuntamientos deben también, estimular el cultivo en terrenos por medio de programas de huertas comunitarias, así como, la comercialización individual o colectiva de esos alimentos en «ferias del productor», como ya se ha indicado anteriormente.

3.1.2 La Institucionalidad

Todo proyecto para realizarse y llevarlo a un plano físico necesita una estructura, así como, acciones concretas para que se puedan materializar las ideas antes planteadas, en el caso del Proyecto Hambre Cero en una primera instancia se consideró la creación de un ministerio extraordinario que articulara en sí mismo y correlacionara las diferentes instancias gubernamentales que trataría el tema del hambre y la seguridad alimentaria en todos los niveles de gobierno. Esta propuesta fue debatida por las diferentes corrientes que analizaron el proyecto para sacar al Brasil del hambre, por esto se generan cambios importantes en la institucionalidad del proyecto inicialmente propuesta.

Como consecuencia a la problemática de la situación que se gestaba en Brasil, era importante generar acciones fuertes y sólidas para que el Proyecto no fuera abandonado en algunos años adelante, sino por el contrario se buscaba generar las raíces de una propuesta fuerte que se consolidara con el tiempo y se cuajara poco a poco una seguridad alimentaria en todo el territorio brasileño, es por ello que la creación de un ministerio extraordinario no proporcionaba la confianza necesaria, además teniendo en cuenta que esta política no puede dejarse en manos de un solo ministerio, ya que puede generar un alcance de acción limitada, por lo que la coordinación de la política de seguridad alimentaria recaería estrictamente en manos de la Presidencia de la República.

La institucionalidad recayó entonces en la recuperación de la experiencia del CONSEA (Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional) el cual fue una novedad en términos de mecanismo de gobernabilidad en el Brasil para tratar el tema de la seguridad Alimentaria, se insertaron propuestas interesantes como la descentralización del Programa Nacional de Alimentación Escolar, el Programa de Nacional de Generación de Empleo y Renta, la búsqueda de transparencia en el manejo de recursos públicos destinados al Proyecto, por mencionar algunos.

Sin embargo, a pesar de las constantes y remarcadas condiciones de generar un acoplamiento entre todos los sectores del gobierno y de la sociedad civil, en la práctica fue realmente difícil conseguir esta característica, desde el principio del Proyecto Hambre Cero se convenció que no podía llegar a una correcta

funcionalidad y se toman por separados primordialmente los sectores social y económico, y fue esto una de las más grandes limitaciones a las que se enfrentó el CONSEA puesto que cuando se puso en práctica Hambre Cero las interrogantes del impacto de la política económica sobre la seguridad alimentaria quedaron al margen e inalcanzables para éste, el cual se limitó a representar más a un organismo de presión que velaba por la garantía de recursos para políticas y programas sociales.

Cuadro 3.4 Síntesis de las estimaciones de costo y origen de los recursos de los programas específicos del Proyecto Hambre Cero

Programas	Implantación	Público beneficiado (en miles de personas)	Costo total (en miles de reales al año)	Fuente de recursos
Estímulo a la producción para autoconsumo	Federal, municipal	6, 370	Datos no disponibles	Programas de política agrícola y recursos municipales
Tarjeta alimentación	Federal, estatal, municipal y sociedad civil	44, 043	19, 961 242	Tesoro, Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza y Fondo de Asistencia Social
Cesta básica de emergencia	Federal, estatal, municipal y sociedad civil	No estimado	Los costos están incluidos en el Programa Tarjeta Alimentación	Tesoro, Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza y Fondo de Asistencia Social
Lucha contra la desnutrición infantil y materna	Federal, municipal	2, 507	Datos no disponibles	Presupuesto de la salud y ayuntamientos
Seguridad y calidad de los alimentos	Federal, estatal, municipal y sociedad civil	Toda la población	Datos no disponibles	Presupuesto de la salud y del Ministerio de Agricultura y apoyo privado
Educación alimentaria	Federal, estatal, municipal y sociedad civil	Toda la población	Datos no disponibles	Presupuesto de la educación y de la salud en los tres niveles de gobierno y apoyo privado

Fuente: Cuadros especiales de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios de 1999 y Censo de la Población de 1996, IBGE. Recuperado de: <http://www.ibge.gov.br/espanhol/>

De este modo, la implementación de la lucha contra el hambre en Brasil todavía se veía fracturada por el individualismo de las políticas gubernamentales, puesto que el área económica continuó aceptando las prescripciones de los organismos financieros internacionales.

3.2 Diseño del Proyecto Hambre Cero: Los principales frentes de actuación

Una vez llegado Lula Da Silva a la presidencia, tomó el mando en la lucha contra el hambre en Brasil, así para finales de 2002 declaró oficialmente la lucha contra el hambre como una de las prioridades de su gobierno a partir de ese momento y afirmó que “si al final de su mandato, cada brasileño se puede alimentar tres veces al día, habré realizado la misión de mi vida” (discurso de octubre de 2002). Esta fue la primera declaración que sostuvo el inicio del Proyecto Hambre Cero como política pública por parte del gobierno federal.

Después de varios análisis presentados por políticos y académicos, el Proyecto Fome Zero se presentó bajo el siguiente diseño institucional:

- Se vuelve a retomar la propuesta de creación de un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA) el cual funge como velador para que exista una verdadera seguridad alimentaria en el Brasil, además de ser un órgano de asesoramiento en esta materia para la presidencia de la república.
- A pesar de las críticas que tuvo al respecto, finalmente se crea también el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre (MESA) el cual tendría la tarea de implementar y formular políticas de seguridad alimentaria, al igual que el CONSEA éste estaría bajo el mando de la presidencia.
- Hubo una fuerte movilización alrededor de la puesta en marcha de Hambre Cero que desembocó en la creación de una asesoría especial en la presidencia que retomara estos temas, se utilizaron los recursos físicos, económicos y de personal de la Secretaría Ejecutiva de la Comunidad Solidaria, hubo una recaudación de presupuesto para destinar 1,800 millones de reales a las acciones del programa en 2003.

En la Ley Presupuestaria Anual 2003 fueron incluidas tres nuevas acciones, para las cuales fueron agregados 1 800 millones de reales a la Secretaría de la Comunidad Solidaria: a) Asistencia financiera a la familia para la complementación de renta para compra de alimentos —Hambre Cero—. En la práctica, se trató de la implantación del Programa Tarjeta Alimentación, que acabó quedándose con la mayor parte de los recursos: 1 200 millones de reales. b) Acciones dirigidas a la compra de la producción de alimentos de agricultores familiares, lo que luego se conoció como el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar

(PAA): 400 millones de reales. c) Acciones dirigidas a la educación alimentaria y a la mejora de las condiciones socioeconómicas de las familias, a las que se incorporaron otras acciones previstas en el Programa Hambre Cero: 200 millones de reales. Además de ese aporte de recursos, se implementaron otros cambios para posibilitar una mayor captación de recursos para el Programa Hambre Cero, provenientes del Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza. El Gobierno estableció que una mejor utilización de sus recursos podría transformar ese Fondo en un poderoso instrumento ordenador para financiar la lucha contra el hambre. De esta forma, el órgano gestor del Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza fue transferido del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, que tenía baja participación en la definición de las prioridades antes de 2003, al MESA, con el objetivo de imprimir una mayor coordinación a las acciones sociales con los recursos disponibles. Otra iniciativa impulsada en ese período fue, la de agilizar la recepción de donaciones privadas e individuales para «la lucha contra el hambre del presidente Lula», por medio del mismo Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza. Esta también era una novedad institucional, pues se verificó que, aun sin hacer campañas, las personas querían contribuir espontáneamente a la prioridad del presidente, y la forma más simple de hacerlo era mediante donaciones en dinero. Hasta entonces, el Gobierno no contaba con instrumentos legales para gestionar esas donaciones y garantizar su debido uso. Todas estas acciones posibilitaron la implantación del programa en el primer año e instituyeron la base para su funcionamiento en los años siguientes. Paralelamente al diseño institucional, durante la etapa de transición del Gobierno se delinearon las primeras acciones a ser implementadas por el Programa Hambre Cero.⁸¹ Estas acciones se analizarán más adelante en el rubro de programas estructurales y específicos.

Después de concluir el proyecto, era necesario iniciar el movimiento de los engranes para que el Proyecto caminara y demostrara para que fue hecho. Es entonces que, para el primer día del año 2003 se creó una medida provisionaria la cual más tarde se convertiría en la ley 10683 y en donde se ostentaría formalmente la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA) además de la conformación del gabinete del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre (MESA).

El MESA también recalcó la creación del Proyecto alrededor de tres ejes para ellos fundamentales y mediante su integración se garantizaría un trabajo óptimo de Hambre Cero; el primero de los ejes, hace referencia a la implementación de las políticas públicas, eje que se estableció básicamente desde el nacimiento del proyecto en donde se establece la división de las políticas implementadas en él, como lo son: las políticas específicas y las locales, el segundo, trata de construir

⁸¹ Graziano Da Silva José, Del Grossi Mauricio Eduardo y De Franca Caio Galvao (Coord.) *"Fome Zero: la experiencia brasileña"*, FAO, Brasil, 2012. Pág. 61

una implementación efectiva de la seguridad alimentaria en el Brasil a través de movimientos y participación social, medidas que estarían implícitas en el ejercicio del CONSEA, en el último eje se contempla la importancia de que las personas contribuyan con acciones voluntarias a la lucha contra el hambre, para ello se crean asesorías especiales, una para atender los asuntos relacionados del Proyecto Hambre Cero con los empresarios y otra para la sociedad civil.

Es necesario entender, que la seguridad alimentaria va más allá de resolver el problema del hambre y la pobreza. No se trata de crear políticas compensatorias o donación de alimentos, es necesario asociar las políticas de desarrollo social a las estrategias de desarrollo económico que garanticen mayor equidad e inclusión social⁸². Es por ello que se crearon programas estructurales y específicos para complementar la lucha contra el hambre y la mal nutrición.

3.2.1 Los programas Estructurales

En la lucha contra el hambre se favorece la dinamización de la economía al potenciar el consumo y la producción de alimentos en las huertas familiares, asimismo, los recursos deben ser canalizados para favorecer la producción y el comercio local de alimentos, aunados a programas estructurales, como lo fueron en el Brasil: la Reforma agraria, el fortalecimiento de la agricultura familiar, Proyecto de Emergencia de Convivencia con el Semiárido, Programa de Superación del Analfabetismo, Programa de Generación de Empleo. En Fome Zero se tenía en cuenta que también el acceso a una educación de calidad es uno de los aspectos que sin duda ayudan a superar la pobreza a mediano y largo plazo, pero esto no es suficiente para terminar con el círculo vicioso de la pobreza puesto que esta no es exclusiva a la falta de acceso a la educación de las familias, sino que está íntimamente ligada al poco o bajo dinamismo de la región, por lo tanto, es imprescindible articular las políticas teniendo en cuenta acciones estructurales de carácter territorial.

En el inicio del programa Hambre Cero sus actuaciones se centraron en programas estructurales que dieron como prioridad a las familias situadas en las regiones semiáridas y en la región norte, lugares donde se concentra mayormente la pobreza del país, niños y niñas en edad escolar que radicaban en comunidades específicas como poblaciones indígenas o en aquellas comunidades formadas por esclavos fugitivos en tiempos de esclavitud, entre otras.

Uno de estos programas fue el que se abordó con el problema de la sequía que existe generalmente en algunas regiones de Brasil, sobre todo en la semi-árida. En

⁸² Rodríguez Gómez, Samantha, "Brasil y su proyecto Hambre Cero", *Claustronomía. Revista gastronómica digital*, Universidad del Claustro de Sor Juana, México, D.F., 2014.

estas regiones se implementaron acciones de recolección de agua de lluvia, construcción de cisternas, distribución de agua por medio de camiones cisternas y una compensación a los agricultores que por fuertes sequías perdían sus cosechas.

Otra institucionalidad creada es la implantación de Consorcios Intermunicipales de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local – CONSADs, que son acuerdos microrregionales que reúnen, como media, 25 municipios ubicados en las regiones menos desarrolladas de los estados. Estos consorcios apoyan la implementación de acciones estructurales interrelacionadas para garantizar la seguridad alimentaria e incentivar el desarrollo local, como el micro crédito, la inclusión digital, la institucionalización de la asociación de los municipios, la elaboración de diagnósticos y de planes de desarrollo regional e incentivos para la agricultura familiar.⁸³

3.2.2 Los programas Específicos

Debemos entender que los programas específicos forman parte de las políticas encaminadas a un punto bien definido, estas políticas específicas son necesarias para que a través de los programas que surgen de éstas se concientice a la población del ‘Derecho a la Alimentación’ como parte de los derechos fundamentales del ser humano. La alimentación ya no se considera una obra de caridad y por lo contrario se considera un derecho que el Estado tiene el deber de garantizar, donde los intereses políticos no deben estar presentes (cosa que muy nula vez sucede). Encaminada a esta perspectiva en el Brasil, se crearon los siguientes programas específicos de lucha con el hambre y la inseguridad alimentaria. Es fundamental reconocer la diferencia de estos dos conceptos, la inseguridad alimentaria evidentemente engloba al hambre, pero, también tiene distintas facetas, todas ellas bastante graves. Engloba a aquellos que comen poco por falta de recursos financieros para obtener alimentos nutritivos, los que comen inadecuadamente porque en sus alimentos no obtienen los nutrientes necesarios para llevar una vida saludable, aquellos que aunque ingieran la cantidad necesaria de calorías y proteínas su cuerpo no absorbe los nutrientes debido a enfermedades que impiden su absorción y también los que comen en exceso.

Una vez aclarados los conceptos que engloba la inseguridad alimentaria se analizaran los programas específicos que tuvieron lugar con el Programa Hambre Cero, uno de ellos fue el Programa de Cartillas Alimentarias (PCA) el cual transfería recursos a las familias que obtenían ingresos inferiores a la mitad del

⁸³ Takagi Maya, Del Grossi Mario Eduardo, Da Silva José Graziano, “El programa Hambre Cero dos años después”, Unicamp, 2005, pág. 17

salario mínimo⁸⁴ brasileño y que vivían en las zonas más desfavorecidas del país con el objetivo de garantizar una mejor alimentación, calidad y acceso a ella; en un principio se atendieron en los estados del Nordeste de Brasil a un millón de familias, posteriormente el programa se extendería a las regiones del norte, sur y sureste de Brasil. Este programa favoreció la participación comunitaria, dinamizar la economía local a través del comercio y venta de alimentos producidos en granjas familiares, de igual manera se ofrecieron servicios de salud a aquellas familias beneficiadas, para 2003 se hizo un pequeño cambio a este programa donde sus beneficiarios también lo fueron por parte del programa de transferencia de renta o bolsa-familia. El programa Cartillas de Alimentación incorporó a 1,9 millones de familias lo que equivale a 9,7 millones de personas en el programa Bolsa-Familia, en 2,369 municipios, con una transferencia mínima de R\$ 50,00. El programa Bolsa-Familia se expandió rápidamente y, en 2004, atendió a 6,5 millones de familias, con una media de transferencia de R\$ 65,60 por familia.⁸⁵ También junto con estos programas se promovieron acciones estructurales vinculando la distribución de alimentos a incentivos de producción para el autoconsumo en las comunidades.

Otro programa importante que cubrió Fome Zero fue el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) el cual fomentaba la compra de alimentos a los pequeños agricultores, los alimentos obtenidos de las granjas familiares eran destinados a aquellas familias con inseguridad alimentaria o destinados a reservas estratégicas. Este programa incluyó tres subprogramas:

- 1) Compra Anticipada y Directa de la producción para el mantenimiento de reservas de seguridad;
- 2) Compra Local de alimentos por los municipios para su distribución en guarderías, asilos, hospitales etc.;
- 3) Programa de Incentivo a la Producción y al Consumo de Leche.

Este último tiene como objetivo, a aquellos pobladores que no cuentan con los recursos suficientes y con los compradores necesarios para generar grandes ganancias, además, da prioridad a los productores de baja renta que no son beneficiados por otros programas que no cumplen con los requisitos especificados por los mismos. Los otros dos programas son igual de importantes que el anterior pues apoyan específicamente a la población productora de escasos recursos, los alimentos que el gobierno compra a estos agricultores va desde leche, queso, zumos hasta papas, maíz, harina, arroz, etc.

⁸⁴ Según el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil el salario mínimo brasileño en 2002 era de 200 reales, lo que equivalía a \$506.41 pesos mexicanos con tipo de cambio del 22 de octubre de 2002. (R1= \$2.5321)

⁸⁵ Ibídem.

A su vez se coordinaron los esfuerzos de los Ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Social para llevar a cabo el programa ampliación de la alimentación escolar, donde se atendió a niños desde guarderías, nivel preescolar, enseñanza básica y niños indígenas.

Durante los años de implementación de Hambre Cero se avanzó en el diseño de políticas locales de seguridad alimentaria con el objetivo de establecer programas de abastecimiento de alimentos, seguridad alimentaria y nutricional en los municipios, regiones o departamentos por medio de flujos de producción, distribución, preparación y consumo de alimentos, las diferentes acciones que se implementan estas políticas, tratan de componer un conjunto integrado con diferentes características según el departamento o región a la que fuera destinadas, dentro de las acciones implementadas se fomentaron las creaciones de comedores populares, públicos y privados, la creación de cocinas populares que se enfocaron en las ciudades grandes y medianas, se apoyó a la integración, construcción y ampliación de redes de bancos de alimentos para disminuir el desperdicio de alimentos que se generan en las grandes ciudades brasileñas, pero también, en instituciones públicas como hospitales, guarderías, escuelas, etc., se apoyó también, a la implementación de huerto y viveros siguiendo reglamentos basados en la seguridad alimentaria y nutricional, estos productos eran canalizados a mercados locales, ferias, compra local siempre ponderando precios accesibles para apoyar a los pequeños agricultores y a los bolsillos de los habitantes, se reconoce el trabajo implementado por los diferentes estados, municipios y departamentos del Brasil, así como, su coordinación para que estos programas se pusieran en marcha, pues conformaron una red alimentaria que se complementaban mutuamente.

Aunque los resultados no fueron los mismos en todos los estados o municipios, hubo un gran potencial de cambio con el Programa Hambre Cero en general, considerando que más de la mitad de las personas pobres o en grado de vulnerabilidad residían en las pequeñas y medianas ciudades.

3.3 Un Proyecto Transformado en Estrategia de Gobierno

Brasil es un enorme país que ha demostrado a pesar de la miseria y dificultades que puedan abatir a cualquier región, se puede alzar el vuelo y levantarse, durante el siglo XX evidenció ciclos de expansión y crecimiento económico donde pasó de ser un país fuertemente rural y agrario a convertirse en uno de las regiones más importantes de América Latina con un importante parque industrial, una sociedad urbana creciente y ciudades cada vez más dinámicas. Su crecimiento fue tal que el FMI colocó a Brasil dentro de las ocho economías del mundo en 2015,⁸⁶ sin

⁸⁶ Fondo Monetario Internacional. “*Las mayores economías del mundo*”. Ranking 2015.

embargo, el crecimiento que notablemente presentó no se transformó en desarrollo igualitario para las clases sociales brasileñas, este crecimiento no benefició ni generó derechos para los pobres.

A pesar del avance presentado, persisten en Brasil profundas diferencias sociales y económicas, la población que va en aumento es la que presenta las dificultades que hay en el acceso a un mejor nivel de vida, en el periodo 1980-1991 había 119,099,000 habitantes⁸⁷ pero para 2010 se consideró un total de 190,732,694 habitantes⁸⁸ no así, a pesar del aumento poblacional las condiciones de vida para esos nuevos brasileños no fueron creadas, además, considerando la segregación social que se vivió durante muchos años en el país generó una inaccesibilidad a los servicios básicos y que por derecho le corresponden a cualquier persona como lo son: la salud, la vivienda, la educación y la alimentación entre otros, el crecimiento que se generó en Brasil a lo largo del siglo xx también, abrió una brecha más grande entre las clases sociales, además, la insípida distribución de la renta desembocó en un mercado interno frágil que fue insuficiente de generar un desarrollo sostenible.

Al presentar el Proyecto Hambre en un primer contexto, el presidente Lula Da Silva expresó que una de sus principales líneas de actuación en su mandato sería la lucha contra el hambre que existía en el Brasil, además, de luchar por que cada ciudadano tuviera acceso a tres comidas diarias, desde un principio se tomó la lucha contra el hambre y la malnutrición como un proyecto de nación que construiría el gobierno de Da Silva, pero no podemos dejar fuera la connotación política que iba impresa en el proyecto de Hambre Cero.

Como se analizó anteriormente es responsabilidad del Estado generar las condiciones suficientes para ofrecer a la población seguridad alimentaria, alimentos ricos en nutrientes que los beneficien en sus actividades cotidianas, es a la vez una responsabilidad compartida entre la sociedad y los niveles de gobierno de cada país, en este caso Brasil al igual que México cuenta con tres niveles de gobierno que son la Unión; los 26 estados y un Distrito Federal; y los 5,564 municipios. El combate al hambre necesita numerosos esfuerzos por parte de todos los actores pertenecientes al Estado, transformar sus acciones y conformar una red perfectamente articulada con toda la sociedad para enfrentar el problema que se presenta no solo en el Brasil sino en muchos países del mundo, sólo de este modo, con una gran capacidad de integración de esfuerzos por parte de los gobiernos, en todas las esferas y también de la sociedad, podrá construirse una verdadera seguridad alimentaria.

⁸⁷ Patarra, 1978; Carvalho, 1994 y censos demográficos.

⁸⁸ Instituto Brasileño de Geografía y estadística (IBVE) "*Censo demográfico 2010*".

El compromiso que se presentaba en el país sudamericano era serio, pero, la sociedad brasileña lo recibió con gran positivismo al igual que la comunidad internacional, una vez más se puso en la mesa el tema que incomoda a muchos y formó parte de la agenda global, el conceso entre varios actores brasileños puso en evidencia que no existía un solo concepto para definir al hambre; a la seguridad alimentaria, la malnutrición, etc., lo que apuntaba hacia propuestas diversas con soluciones diferentes pero considerando que el problema del hambre en Brasil no proviene de la falta de alimentos sino de la dificultad de acceso que tienen las personas para llegar a ellos, el Gobierno partió del supuesto que la solución era luchar contra la miseria y la desigualdad social pero vinculándola a una seguridad alimentaria y nutricional que tomara en cuenta el derecho a una alimentación nutritiva para cada persona del país.

Sin duda, la puesta en marcha de este proyecto causó un gran debate nacional por sus metas tan ambiciosas que se planteaba y sobre todo por seguir la línea de la seguridad alimentaria y nutricional, un camino que aún 13 años después de su implementación Brasil sigue recorriendo con grandes metas por delante pero con un punto de partida firme y sostenible.

3.3.1 Hambre Cero y Seguridad Alimentaria

Cuando hablamos del Programa Hambre cero nos remontamos también a la implementación de políticas de seguridad alimentaria en Brasil, sin embargo no ha sido un camino fácil el que ha recorrido este gran país para implementar estas políticas internamente, recordando que son un derecho universal de cualquier persona, además de que los Estados deben propiciar las condiciones adecuadas para que la población goce de una seguridad alimentaria y nutricional.

La construcción de la seguridad alimentaria en el Brasil no fue una iniciativa federal en un principio, sino devino de propuestas de la sociedad civil, movilizaciones y luchas sociales más definidas durante las últimas tres décadas. Josué de Castro fue uno de los más importantes activistas y escritores que puso en evidencia el problema del hambre y la pobreza que existía en Brasil como una cuestión política y social en la década de los 40's, se advirtió desde ese momento que el hambre no solamente es una cuestión nutricional que dependa únicamente de políticas asistencialistas, sino que ésta era cusa del subdesarrollo y de un modelo económico perpetuante de pésimas condiciones de vida, causante de la pobreza derivado de altos índices de malnutrición en niños y adultos; es por sus diversos análisis en el tema del hambre, y sus críticas al modelo brasileño que en los años siguientes a 1940 se instauran los primeros servicios de alimentación colectiva como la "Campaña de la Merienda Escolar", que se convertiría años más tarde en el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE).

Después de las medidas implementadas con la ayuda de Josué de Castro en Brasil se instauró una dictadura que duraría 20 años, de 1964 a 1984, durante los cuales fueron seriamente violadas las libertades individuales y colectivas de los brasileños,

aumentó la desigualdad social, la pobreza, hambruna y desnutrición en el país, convirtiéndose en uno de los países más desiguales del mundo. Al comienzo de los 80's la sociedad civil se movilizó fuertemente para reestablecer la paz, los derechos y la democracia, permitiendo la transición de la dictadura militar a un gobierno civil, reavivando en la población el sentimiento de lucha contra el hambre y por una seguridad alimentaria y nutricional que tenían derecho todos los brasileños.

Es hasta 1986 que se habla por primera vez de seguridad alimentaria como un concepto a implementar en el vocablo brasileño. Es en este mismo año cuando tiene lugar la primera Conferencia Nacional de Alimentación y Nutrición cuyo informe final proponía la formulación de una Política Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN), de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la creación de un Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición. Cabe observar que, en aquel momento, el Sector de la Salud encabezaba las discusiones y la coordinación de las políticas públicas de combate el hambre, desde la óptica de sus efectos perversos (subnutrición) en la salud colectiva.⁸⁹

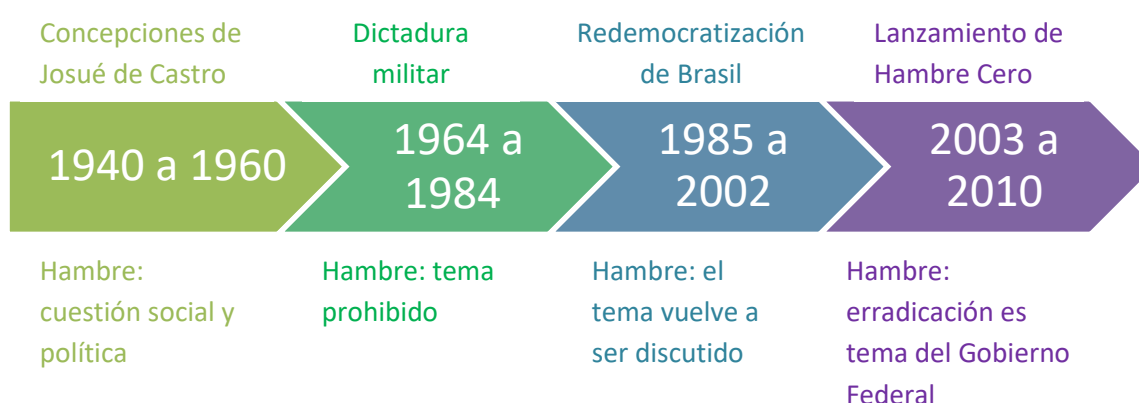
Para 1990 se formó un “gobierno paralelo” encabezado por Inacio Lula Da Silva cuyo objetivo además, de monitorear al gobierno en turno era presentar propuestas que ayudaran a la construcción de la nación brasileña; es en 1991 que el Partido de los Trabajadores presenta una propuesta de política, enfocada a la seguridad alimentaria y nutricional al entonces gobierno de Fernando Collor de Mello y después al de Itamar Franco, pero, no tuvo trascendencia en ninguna ocasión. El proyecto no fue dejado al lado por sus creadores y Lula lo presentó las veces que contendió a la presidencia de Brasil, siendo en 2001 presentado por el Instituto Ciudadanía con el nombre de Proyecto Hambre Cero y tomado como estandarte del gobierno de Da Silva para 2003. Es en este año cuando se retoma con fuerza la iniciativa que, después, el mismo Lula anunciaría como una política principal durante su gobierno materializándose con la creación de instituciones como el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre, la reinstauración del CONSEA y asesorías especiales de la presidencia de la república a la vez que se integraron un grupo de políticas (estructurales, específicas y locales) para dar inicio a la implementación de una política nacional de seguridad alimentaria y nutricional en el Brasil.

El Proyecto Hambre Cero tuvo como punto de partida la constatación de que había en Brasil, en ese momento, un contingente de 44 millones de brasileños (el 28% de la población) vulnerable al hambre y que todavía no había una política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional (TAKAGI, 2010). Consideraba también, que el hambre que asolaba a ese sector de la población estaba más claramente relacionada con la falta de acceso a la alimentación por insuficiencia de renta que

⁸⁹ Leao, Marília. La construcción social de un sistema público de seguridad alimentaria y nutricional: la experiencia brasileña / Marília Leão; Renato S. Maluf. Brasilia. ABRANDH, 2012. Pág. 17

con la indisponibilidad de alimentos, ya que Brasil producía muy por encima de las necesidades de consumo alimentario per cápita de su población.⁹⁰ El crecimiento del concepto de hambre y seguridad alimentaria del Brasil evolucionó a través de los años, empapándose de los diferentes contextos que se presentaron en el país (ver cuadro 3.5), aunado de la construcción de las Conferencias Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional donde se delinearon los ejes para la construcción de esas políticas, así como, las directrices para construir una política nacional de seguridad alimentaria y nutricional.

Ilustración 3.5 Línea del tiempo sobre los distintos enfoques del combate al hambre en Brasil



Fuente: Graziano Da Silva José, Del Grossi Mauricio Eduardo y De Franca Caio Galvao (Coord.) *“Fome Zero: la experiencia brasileña”*, FAO, Brasil, 2012.

3.3.2 Los acuerdos institucionales para el fortalecimiento del programa

Para los fundadores del programa Hambre Cero, estaba claro que lograr un Brasil inmerso en el tema de la seguridad alimentaria tomaría años, pero, con pasos firmes y acciones concretas se podría lograr para garantizar el acceso de todos, permanentemente a una alimentación de calidad, en buena cantidad y para atender las necesidades nutricionales de cada persona en las diferentes fases de su desarrollo y crecimiento, esto supone que esa alimentación sea producida en forma sostenibles para que de esta manera no se vean comprometidos los alimentos que respaldaran a las generaciones futuras.

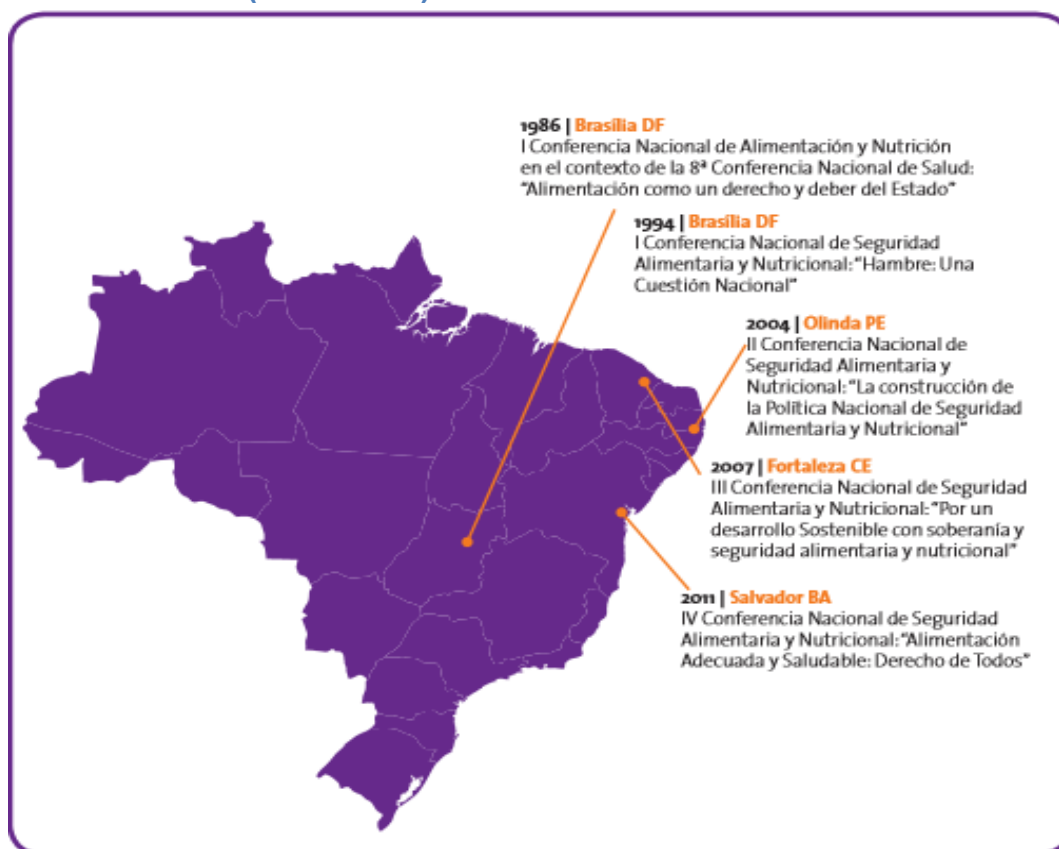
Ya se había analizado que para garantizar una seguridad alimentaria a los ciudadanos de cualquier país o región, se debe garantizar las cuatro dimensiones que la integran. La primera hace referencia a la cantidad suficiente de alimentos para que una persona tenga la energía necesaria y realizar las actividades cotidianas en su día a día. Segundo, debe priorizarse la calidad manejada en cada

⁹⁰ *Ibíd.*

uno de los productos alimentarios para evitar consumir aquellos que no tienen el equilibrio nutricional que una persona requiere, la tercera dimensión que integra a la seguridad alimentaria es la frecuencia con la que una persona consume el alimento, tomando como mínimo que un individuo haga tres comidas al día; y cuarto que éste cuente con la libertad de poder elegir que alimento consumir el cual les proporcione los nutrientes requeridos.

Ahora bien, para lograr proporcionar seguridad alimentaria y nutricional el Estado requiere una disponibilidad suficiente de alimentos, esto abarca toda la cadena de suministros, desde una producción sostenible, independiente que cuide el medio ambiente y ofrezca alimentos nutritivos, hasta la acción de consumir por parte de los habitantes a los que se les pueda ofrecer estabilidad y alimentos a precios accesibles; también, es importante saber que tan accesible son los alimentos y/o productos para la población en general, lo que presupone un poder adquisitivo suficiente para adquirirlos, aunado al acceso de información sobre su calidad nutricional y a los demás derechos sociales que permiten convenir al derecho a la alimentación adecuada. Este fue uno de los temas que se abordó en la II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, celebrada en 2004 (véase cuadro 3.6).

Ilustración 3.6 Conferencias Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (1986 a 2011)



Fuente: Graziano Da Silva José, Del Grossi Mauricio Eduardo y De Franca Caio Galvao (Coord.) "Fome Zero: la experiencia brasileña", FAO, Brasil, 2012.

Donde se recalcó la importancia de acciones conjuntas por parte del Estado Brasileño y la sociedad civil para la implementación de políticas a corto, mediano y largo plazo, éstas últimas son primordiales para construir una seguridad alimentaria en el Brasil, pues, se requiere de la implementación de estrategias, programas y acciones en áreas básicas como la reforma agraria, la promoción de la agricultura familiar, la producción de alimentos de la cesta básica brasileña que aseguren el derecho humano a la alimentación, la preservación de recursos genéticos, el acceso y la utilización de los recursos naturales y del agua, el abastecimiento alimentario y la agricultura urbana, la complementación de la renta, el suministro alimentario en situaciones de emergencia, la promoción y vigilancia en materia de salud y nutrición, la educación nutricional y la promoción de modos de vida saludables.

Evidentemente, para lograr poner en marcha esta estrategia de lucha contra el hambre fue necesaria la creación de instituciones que trabajaran de la mano del gobierno, pero, con la ayuda de la sociedad civil en general. Una de estas instituciones que fue esencial para el desarrollo de Hambre Cero fue el CONSEA que en un principio se creó para viabilizar y ser intermediario entre acuerdos por parte del gobierno y la sociedad, pero, en la práctica se vio limitado en el alcance de sus facultades. Hambre Cero significó una estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Brasil, con la finalidad de concebir la alimentación como un derecho humano y social; con éste objetivo se celebraron acuerdos en los diferentes niveles de gobierno a corto, mediano y largo plazo con la participación social.

La articulación de los diferentes niveles de gobierno permitió expandir el campo de acción de las políticas de seguridad alimentaria para esto, fue fundamental crear un marco institucional capaz de propiciar la acción transversal del Gobierno, un marco que articulara a los sectores relacionados directa o indirectamente con la superación estructural y de emergencia de la vulnerabilidad alimentaria en la que se encontraba la población brasileña.

Se promulgó la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, elaborada en conjunto con la sociedad, aprobada por unanimidad en el Parlamento y sancionada por el presidente, que instituyó el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN). Este sistema se propuso integrar las políticas del área: el apoyo a la agricultura familiar, con financiamiento, asistencia técnica y garantía de venta de la producción familiar directamente a los programas sociales; la transferencia de renta; el acceso a la alimentación por medio de restaurantes populares; la distribución de emergencia de cestas de alimentos; y los bancos de alimentos. En 2010 se incluyó en la Constitución el derecho a la alimentación entre

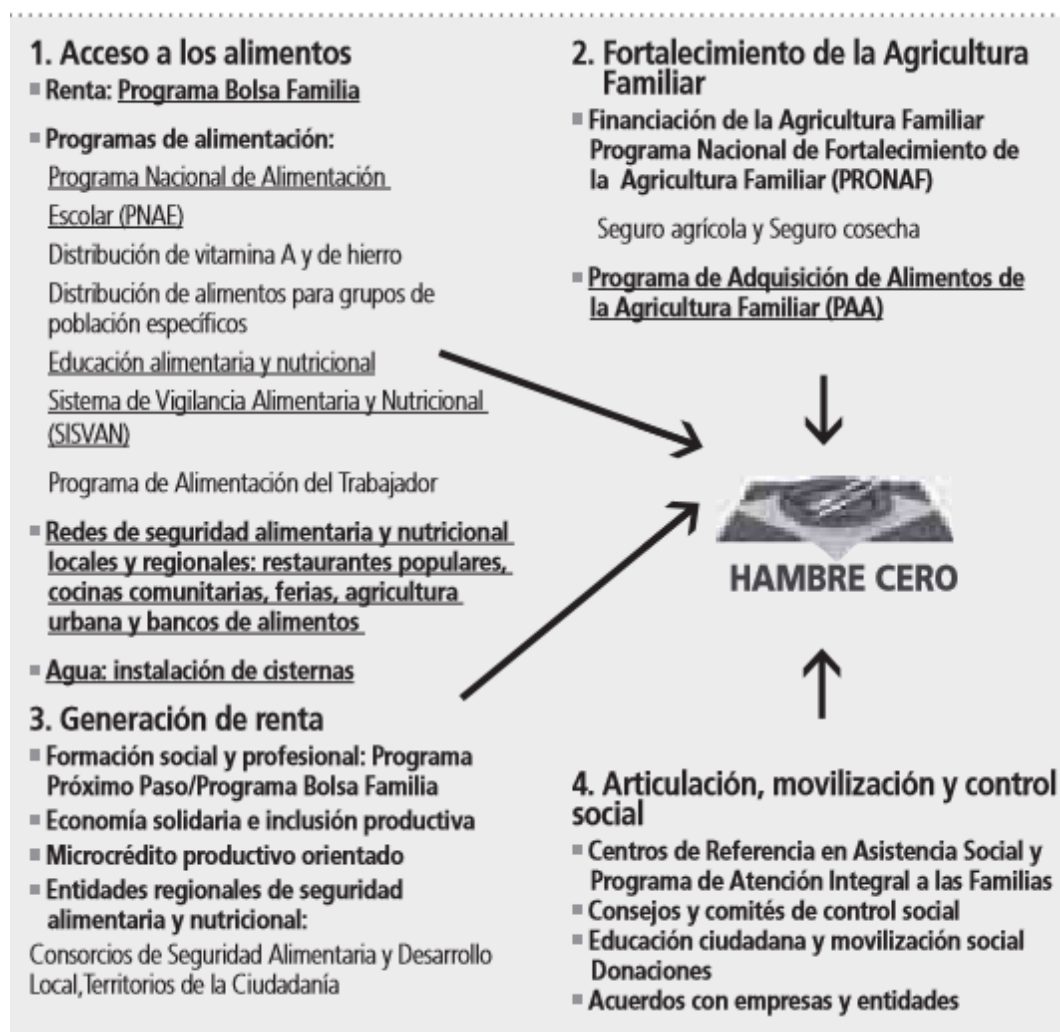
los demás derechos sociales; Desde ese momento, el derecho a la alimentación se transformó en un derecho constitucional en el Brasil.⁹¹

3.3.3 Ejes, Programas y Acciones

Como todo Proyecto, el Programa Hambre Cero basó su estructura en cuatro ejes de los cuales se desprendieron programas y acciones que construirían una política de seguridad alimentaria (cuadro 3.7), es importante tener en cuenta que aunque estos ejes son esenciales para estructurar el Programa implementado por el gobierno brasileño en 2003, no podemos concebirlas de una forma aislada, todas las estrategias se integran en el proyecto Hambre Cero, éste representa la integración de todas las partes que a la vez generan una correlación en esa unificación.

⁹¹ Graziano Da Silva José, Del Grossi Mauricio Eduardo y De Franca Caio Galvao (Coord.) "Fome Zero: la experiencia brasileña", FAO, Brasil, 2012. Pág. 100-101

Cuadro 3.7 Ejes, Programas y acciones del Programa Fome Zero



Fuente: Graziano Da Silva José, Del Grossi Mauricio Eduardo y De Franca Caio Galvao (Coord.) "Fome Zero: la experiencia brasileña", FAO, Brasil, 2012.

3.3.3.1 Eje 1: Acceso a los alimentos

El primer eje de actuación que incluyó el Programa Hambre cero fue el destinado al tema de la alimentación, la acción que se tomó fue la ampliación del Programa Bolsa Familia, que entre 2003 y 2008 el presupuesto del programa se incrementó significativamente, pasando de 3 200 millones de reales (1 900 millones de dólares) a 10 500 millones de reales (6 100 millones de dólares), éste significó el mayor programa de transferencia de renta del gobierno federal. Las familias beneficiadas debían dar seguimiento a la salud y educación de sus hijos a través de pláticas y chequeos continuos que formaban parte del apoyo que el gobierno les daba a través de Bolsa Familia.

Además, se remodeló y amplió el Programa Nacional de Alimentación Escolar con el que se promovió cambios en el rubro de acceso a los alimentos, en este programa ofrecieron 35 millones de comidas diarias a los niños entre 0 y 14 años que cursaban escuelas elementales como guarderías, preescolar y educación básica de escuelas públicas. También, se dieron apoyos para el equipamiento de restaurantes populares y bancos de alimentos para su expansión, donde se incluyen métodos educacionales en materia alimentaria, promoción de hábitos alimentarios saludables, reducción de desperdicios, entre otros; se implementó el Programa de Alimentación al trabajador llevado a cabo por parte de empresas las cuales reciben incentivos fiscales a cambio de ofrecer a sus trabajadores ayuda alimentaria a través de comedores dentro de la empresa.

El Programa Nacional de suplemento de vitamina A alcanzó los siguientes resultados: 634,900 niños de entre 6 y 11 meses atendidos; 3,04 millones de atenciones a niños de 12 a 59 meses; y 203,300 atenciones a madres en el posparto inmediato. Además, 539 municipios transmitieron datos sobre la evolución del programa. El programa Nacional de suplemento de hierro alcanzó 330,000 suplementos distribuidos a niños de 6 a 18 meses, y 220,000 suplementos distribuidos a gestantes.⁹²

3.3.3.2 Eje 2: Fortalecimiento a la agricultura familiar

Otro eje principal en el que se sustentó el Programa Hambre Cero fue la agricultura familiar, desde el punto de vista éste significó un gran sustento para formar una seguridad alimentaria y nutricional en Brasil, pues, el Programa no se enfocó en brindar ayuda económica sin generar productividad en la población, al contrario se enfocó en generar políticas que contribuyeran en una actividad que hiciera a la población autosuficiente y sustentable, para que ellos mismos pudieran generar sus recursos, así como, una actividad redituable.

El tema de la agricultura familiar, sigue siendo primordial al hablar de Hambre Cero en Brasil, a pesar de ocupar solamente un cuarto del territorio, la agricultura familiar era responsable del 38 % del valor de la producción nacional en 2006, lo que equivalía a 54,400 millones de reales (32 000 millones de dólares)⁹³, pero a pesar de la importancia del tema para combatir el hambre, hubo un intenso debate respecto a las diferentes visiones y modelos agrícolas en las diferentes esferas que llevan a cabo esta actividad en el país.

El debate se produjo porque, a pesar de ser la agricultura familiar la que produce el 85% de todos los alimentos de Brasil, según datos del Censo Agropecuario de 2006 y , entrando en detalles, 87% de la mandioca, 70% de frijol, 46% de maíz, 38% de café, 34% arroz, 58% de leche, 21% de trigo, entre otros; existe una gran

⁹² Ibídem.

⁹³ Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). “Censo agropecuario 2006”. Recuperado de: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/>

concentración de la tierra en el país, colocándose de un lado el agronegocio y por otro la agricultura familiar. El debate se centraba en cuál era el modelo que el país quería seguir. Si el del agronegocio “aliado a empresas nacionales que controlan la producción, el comercio de granos y materias primas preocupado en producir para exportar” o el de agricultura familiar y de reforma agraria, basada en la desconcentración de la tierra, en la priorización de la producción de alimentos para el mercado interno y en el incentivo de pequeñas agroindustrias en forma de cooperativas. El Censo también, arroja que a pesar de los intensos despidos por parte de las grandes industrias agroalimentarias, es la agricultura familiar la que ostenta el 74,4 % del total de ocupados en el campo, lo que significa un 12,3 millones de trabajadores.

Es por los datos anteriores, que el Programa Hambre Cero amplió la ayuda a los pequeños agricultores con escasos recursos para costear la producción de alimentos, de igual manera se apoyó a la instalación de agua potable en aquellas poblaciones donde ésta escaseaba frecuentemente; con esta perspectiva se implementó un programa que apoya económicamente a la producción de alimentos y que además contempla al Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) ya existente. Su ampliación lo llevó a alcanzar casi dos millones de contratos de crédito en la cosecha 2008/09, con un valor estimado de 13 000 millones de reales (7 640 millones de dólares). Cerca del 60% de sus operaciones corresponden a familias rurales pobres, entre agricultores familiares, asentados, pueblos y comunidades tradicionales. Por otro lado, por sugestión del CONSEA se creó el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA), uno de los principales ejemplos de programa intersectorial, que establece nexos entre la oferta de alimentos proveniente de la agricultura familiar y la demanda de alimentos para programas y equipamientos públicos.⁹⁴

El tema que emana del eje 2 ha sido discutido a nivel internacional, a la vez de ser llamado como un tema vetado por peligroso pues pone en la mesa temáticas sobre la equidad o justicia agraria, la inaplazable necesidad de reformas agrarias por todo el mundo.⁹⁵ Considerando la impactante realidad de la agricultura familiar es necesario invertir en esta categoría, pues son los pequeños productores de carácter familiar los que generan la mayor parte de los alimentos que hoy consume una población de más de 7 mil millones de personas.

3.3.3.3 Eje 3: Promoción de procesos de generación de renta

En lo que respecta al tercer eje, en el que se implementó el Programa Hambre Cero, se promocionó los procesos de generación de renta en el cual se incentivó a los pequeños productores y a la población en general que decidiera emprender algún negocio e incorporarse de este modo al mercado laboral.

⁹⁴ Graziano Da Silva José, Del Grossi Mauricio Eduardo y De Franca Caio Galvao (Coord.) “Fome Zero: la experiencia brasileña”, FAO, Brasil, 2012. Pág. 105

⁹⁵ M. Toledo Víctor. (18 de agosto de 2015). “Agroindustrialidad o agroecología?”. La Jornada, pág. 30

Para apoyar la iniciativa de los emprendedores, el gobierno federal brasileño creó en 2003 el Ministerio Nacional de Economía Solidaria, incorporada al Ministerio de Trabajo;⁹⁶ juntos pusieron en marcha el Programa Economía Solidaria en Desarrollo, el objetivo de su creación era responder eficientemente las demandas económicas de los emprendedores solidarios, empadronados al programa, este procedimiento se realizaba a través del acceso a bienes y servicios financieros, infraestructura y continuos asesoramientos que les permitían recabar más información sobre su negocio, así como, capacitarlos en procesos de producción, comercialización, organización de procesos, etc.

Se brindó de 2005 a 2008 capacitación a 1,500 agentes comunitarios, y en 2010 un total de 532 agentes acompañan aproximadamente 700 emprendimientos solidarios, en los cuales participan 45,000 trabajadores en los 27 estados de la Unión. El Gobierno Federal ha firmado diversos convenios relativos a este eje en los procesos de generación de renta. Entre ellos se puede destacar el acuerdo con la Fundación Banco del Brasil, que implementó iniciativas innovadoras de generación de trabajo y renta en economía solidaria. Hasta 2008 se brindó apoyo a 150 proyectos, lo que resultó en 4,300 emprendimientos beneficiados, con 136 mil trabajadores afectados directamente y más de 2 millones indirectamente, en 720 municipios. También, se firmó un acuerdo con el Banco del Nordeste para apoyar a las organizaciones que operaban con fondos rotativos solidarios, con el objeto de brindar recursos financieros para viabilizar acciones productivas asociativas y sostenibles. Entre 2005 y 2008 se financiaron 50 proyectos, con inversión de 5 millones de reales, lo que permitió beneficiar directamente a cerca de 700 emprendimientos económicos solidarios, con un total de 7,000 familias participantes. hasta 2008 fueron creados 44 bancos comunitarios en áreas de periferia urbana, para llevar financiamiento solidario a cerca de 5,000 personas, lo que también promovió la inclusión bancaria de otras 10,000 familias.⁹⁷

Las incubadoras universitarias, fueron otro rubro que se apoyó a través del Programa Apoyo a las Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares mediante el cual se promovió una significativa ampliación de las mismas, 76 incubadoras fueron apoyadas durante 2003 y 2008.⁹⁸ Lo que significó cerca de 10 000 trabajadores beneficiados. El programa Próximo Paso, también, fue implementado en el Brasil con el objetivo de ayudar en sus metas laborales a personas de 18 años o mayores que quisieran incursionar en el ramo turístico y

⁹⁶ Decreto N°4764 del 24 de junio de 2003.

^{97,82,83} *Ibidem*.

que hayan concluido como mínimo el 4to año de la enseñanza fundamental.⁹⁹ Este programa se enfocó únicamente a los derechohabientes de Bolsa familia. A pesar de presentar buenas iniciativas éstas se ven limitadas a brindarle apoyo a un sector de la población perteneciente o empadronada al Programa Hambre Cero, si bien se logró un gran avance en la lucha contra el hambre y sus diferentes factores, la parte no perteneciente al programa quedó desprotegida.

3.3.3.4 Eje 4: Articulación y participación popular

En el cuarto eje pero no menos importante llevó a cabo intensas campañas de movilización para difundir la educación ciudadana en el tema de Seguridad Alimentaria y nutricional, esta estrategia se implementó desde el primer momento que el gobierno declaró una lucha contra el hambre, para tener éxito en esta nueva política era necesario desarrollar un proceso de formación y capacitación sobre seguridad alimentaria y nutricional destinado a la población vulnerable, pero tomando en cuenta los distintos contextos que había en el país sudamericano.

La movilización social estuvo a cargo del Programa Escuelas Hermanas y “Talher Nacional” o cubierto nacional, esta última contó con el apoyo de millones de voluntarios que brindaban su ayuda para educar a miles de personas sobre seguridad alimentaria y nutricional, por su parte Escuelas Hermanas buscaban promocionar y revalorizar a la persona, así como, su inclusión social, este programa se instauró en escuelas públicas y privadas para expandir su línea de actuación. En consecuencia se fortalecieron los foros sobre seguridad alimentaria, se crearon ferias de agricultura familiar, se implementaron diversas iniciativas de trabajo, etc. en general la movilización alcanzó a cada uno de los miembros de las familias brasileñas, los informó y capacitó para incluirlos en la estrategia de seguridad alimentaria que el país comenzó a implementar con Lula Da Silva en 2003.

Es de gran consideración que para la creación, implementación y puesta en marcha del Proyecto Hambre Cero fue fundamental la estructura de estos cuatro ejes, junto con otras políticas que se implementaron en sectores diferentes, pues como menciona Josué de Castro en su libro *la Geopolítica del Hambre*, “...en última instancia la lucha contra el hambre es la lucha contra el subdesarrollo, y no podrá alcanzarse la victoria más que por un desarrollo verdadero y equilibrado...”¹⁰⁰

¹⁰⁰ Josué de Castro. *“Geopolítica del hambre”*. Ediciones Guadarrama, Madrid, España 1975. Pág. 201

CAPÍTULO IV. Hambre cero vs Cruzada Nacional Contra el Hambre: de una estrategia brasileña a una campaña mexicana

"No podemos mejorar la nutrición sin seguridad alimentaria. Y no podemos alcanzar la seguridad alimentaria sin mejores sistemas alimentarios"

José Graziano Da Silva,
Director general de la FAO

4.1 Características y objetivos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre

Una vez tomado el cargo de Presidente de la República Mexicana, Enrique Peña Nieto dio a conocer, unos meses más tarde la estrategia para el combate a la pobreza alimentaria en México. Es entonces, el 21 de enero de 2013 que se lanza la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), en uno de los municipios más pobres de México, Las Margaritas, estado de Chiapas, este mismo día se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE) mediante un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación. En dicho decreto se define a la Cruzada Nacional Contra el Hambre como: *“una estrategia de inclusión y bienestar social que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales.”*¹⁰¹

Asimismo, el presidente Enrique Peña Nieto destaca cuatro características de esta Cruzada. El primero es la orientación focalizada, en el que resalta la ayuda que se brindará a 400 municipios con alta incidencia de pobreza extrema, donde la alimentación es un derecho al que prácticamente no tienen acceso sus pobladores; segundo, la corresponsabilidad, resaltándose la firma del decreto por el que se establece el Sistema Nacional Contra el Hambre haciendo hincapié en la participación intersectorial en la cruzada; tercero una estrategia social que fortalece las capacidades productivas en la cual se pretende brindar las herramientas necesarias para que los beneficiarios sean autosuficientes y fortalezcan sus ingresos; y la cuarta característica es la energía comunitaria y social que se implementará en la estrategia, dando paso a sujetos activos que generaran las condiciones necesarias para salir de la pobreza en la que se encuentran.

¹⁰¹ DOF, “Decreto por el cual se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre”. 2013 consultado el 31 de marzo de 2016, en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22%2f01%2f2013

Esta estrategia surge de una preocupación a nivel mundial, pero en el caso de México existen dos palabras que no están siendo bien utilizadas en la política social que implementa el gobierno federal. En primera instancia el término cruzada, según el diccionario de la Real academia de la Lengua Española, se refiere a una campaña que persigue un fin, la estrategia en materia de alimentación va más allá de una cruzada y está supeditada a diversos factores, como: el económico, una mejor calidad educativa, condiciones mínimas para desarrollar capacidades cognitivas, etc. En segunda instancia, no es idóneo utilizar la palabra hambre porque en México existen muchas personas que sufren de malnutrición y éste sería el término correcto para la problemática que se vive en el país, pues la malnutrición hace referencia a aquellas personas que tienen una nutrición deficiente o desequilibrada debido a una dieta pobre o excesiva. Es importante retomar también, que la definición que se le otorgó a la Cruzada Nacional Contra el Hambre, antes citada, considera tres aspectos relevantes:

1. Se le definió como una estrategia incluyente, esto nos da a entender que no solamente contará con la partición del gobierno, sino que incluirá a diferentes sectores de la población, en donde se habrá de evaluar seriamente el beneficio de la participación privada;
2. Conjuntar esfuerzos y recursos de la federación, esto es que trabajarán de manera conjunta los diferentes niveles de gobierno para una mejor implementación de la cruzada, pero se tendrá que analizar el alcance que tendrá cada nivel;
3. Aunado a los tres órganos de gobierno, se incluirán esfuerzos de instituciones internacionales, como la FAO que promueve lineamientos acordados por los establecidos en la Cruzada Nacional Contra el Hambre.¹⁰²

Se desprende dentro del mismo decreto la orientación que tomará a partir de su constitución la Cruzada contra el Hambre, estableciendo que serán las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y con dificultad para acceder al derecho a la alimentación parte fundamental de la población objetivo que atenderá la cruzada. Sin embargo, no se define puntualmente que es pobreza multidimensional extrema o cuáles serán las características principales que ubiquen a las personas dentro de este grupo. Además, tratándose de una estrategia de combate a la pobreza no se identifica claramente el significado de este término.

Dentro de la matriz de Marco lógico elaborada por la Secretaria de Desarrollo Social para la implementación de la cruzada se identifican el fin y el propósito de ésta, los cuales se abordan de la siguiente manera:

¹⁰² Ibidem.

Tabla 4.1 Matriz de Marco Lógico de la CNCH.

Matriz de Marco Lógico de la Cruzada Nacional Contra el Hambre	
Fin	Reducir la incidencia de personas en condición de pobreza extrema (multidimensional) y carencia alimentaria, transformando los entornos social y económico, mejorando la inclusión y la participación social, así como el desarrollo comunitario.
Propósito	7.4 millones de personas superan su condición de pobreza extrema y carencia alimentaria.

Fuente: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/6_MATRIZ_DE_MARCO_LOGICO_DE_LA_CNCH.pdf; última fecha de consulta: 31 de marzo de 2016

En este marco lógico se vuelve hacer mención de la pobreza extrema multidimensional, por ello será necesario explicar el significado que el CONEVAL da a este término. El CONEVAL señala que una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no puede acceder a los servicios y bienes necesarios que le permitan cubrir sus necesidades básicas, pero, que además carezcan de: acceso a los servicios de salud, educación, alimentación, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda. El INEGI señaló en 2010 que en nuestro país existían 52 millones de personas en situación de pobreza multidimensional, lo que equivalía a 46.2% de la población total, y los cuales se distribuían en moderada y extrema con 40.3 millones y 11.7 millones respectivamente.¹⁰³

Tabla 4.2 Tabla sobre el cálculo de la pobreza multidimensional.

Incidencia, número de personas y carencias promedio en los indicadores de pobreza, 2010

Indicadores de incidencia	Porcentaje	Millones de personas	Carencias promedio
Población en situación de pobreza	46.2	52.0	2.5
Población en situación de pobreza moderada	35.8	40.3	2.1
Población en situación de pobreza extrema	10.4	11.7	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	28.7	32.3	1.9
Población vulnerable por ingresos	5.8	6.5	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.3	21.8	0.0

Fuente: INEGI, MCS-ENIGH 2010, con base a la metodología del CONEVAL sobre el cálculo multidimensional de la pobreza en México 2010.

¹⁰³ INEGI, MCS-ENIGH 2010, con base a la metodología del CONEVAL sobre el cálculo multidimensional de la pobreza en México 2010.

En la estrategia de la Cruzada Nacional Contra el Hambre se consideran cinco objetivos que ayudaran a concretar el marco lógico de la misma, los cuales se consideran como principales ejes de acción que tendrá la cruzada para lograr erradicar el hambre en los mexicanos. Estos objetivos se establecen también dentro del decreto por el que se instaura SINHAMBRE.

Gracias a estos cinco objetivos que presenta la CNCH se le ha atribuido un enfoque integral como lo menciona el cuadro 4.3 y como lo ha manifestado el propio gobierno en sus diferentes portales de información sobre la misma, sin embargo, no se hace mención como se lograrán cumplir paso a paso cada uno de los objetivos. Si bien es cierto, que el propio gobierno ha coincidido con la idea de que la pobreza alimentaria es resultado de un entorno complejo, el cual requiere de un enfoque integral y multidimensional en donde se atiendan temas como la salud, educación, vivienda, ingresos y servicios de vivienda,¹⁰⁴ no se ha presentado un enfoque como antes se menciona. Las carencias encontradas en cada uno de los sectores anteriores hacen menos eficiente la implementación de la Cruzada, pero es de reconocerse que no todo está mal dentro de la CNCH, los objetivos que se propone y las metas que tiene son realmente necesarias alcanzar para hacer frente al hambre. Los enfoques que presenta la CNCH y Fome Zero no son diferentes, éstos se han planteado siguiendo una línea similar, pero la operatividad de cada una ha mostrado diferencias importantes. Mientras que el primero, se enfoca mayoritariamente a proporcionar subsidios alimentarios a la población mediante comedores comunitarios o entrega de despensas, en el segundo, se remarca la importancia de la agricultura familiar mediante el impulso de la capacidad de los ciudadanos para generar sus propios ingresos e insertarse de esa manera, en la población económicamente activa. *“La FAO vino a mostrar que son los pequeños productores de carácter familiar, ensamblados o no en comunidades tradicionales, quienes generan la mayor parte de los alimentos que hoy consume una población de 7 mil millones”,*¹⁰⁵ además, *“el vínculo entre medio rural y urbano será cada vez más importante, y apunta que las ciudades deberían ser consideradas el motor del desarrollo rural al suministrar mercados e infraestructura, así como servicios de apoyo para elevar la productividad del campo”.*¹⁰⁶

¹⁰⁴ SEDESOL. *“¿Qué es la Cruzada?”*, 2016. Consultado el 02 de abril de 2016, en:

<http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/cruzada-nacional-contra-el-hambre-18938?idiom=es>

¹⁰⁵ M. Toledo Víctor. (2015) *“¿Agroindustrialidad o agroecología?”* la Jornada, 19.

¹⁰⁶ Poy Solano Laura. (2016). *“Se incrementará el hambre en las ciudades, alerta la FAO”*. La Jornada, 29.

Cuadro 4.3 Objetivos e indicadores de la Cruzada Nacional Contra el Hambre



Fuente: <http://sinhambre.gob.mx/objetivos-de-la-cruzada/> última fecha de consulta 1 de abril de 2016

En primer lugar, en México no se habla de una seguridad alimentaria como se hace en el proyecto brasileño Hambre Cero sino simplemente se pretende combatir uno de los grandes problemas que existe en el país: el hambre. Pero éste no es el único problema grave que padece la sociedad mexicana, pues simplemente es resultado del conjunto de carencias que hoy ataca a la población.

La población que padece el problema del hambre en México, se encuentra distribuida en cada uno de los 32 estados de la república, es importante reconocer que la pobreza de esta población es diferente tomando en consideración el estado en el que se vive, al igual que las carencias van variando y en su caso van en aumento, puesto que es la pobreza un tema regional. Con tema regional no me refiero a que sea necesariamente un tema geográfico sino a que hay estados en los que el hambre se ha tornado una grave realidad. Cuando se estudia el mapa

mundial del hambre y se analizan los factores que condicionan su distribución regional, se pone de manifiesto de la manera más clara que el hambre colectiva es un fenómeno de orden social, provocado generalmente por una mala distribución de los bienes de consumo obtenidos. Se hace imposible admitir que el hambre sea un fenómeno natural, la condicionan mucho más los factores económicos que los factores de carácter geográfico. La verdad, que resulta muy difícil de ocultar, es que el mundo dispone de recursos suficientes para que todas las colectividades humanas se alimenten de manera racional, y si todavía hoy existe un gran número de huéspedes en la tierra que no participan en el banquete es porque todas las civilizaciones, comprendida la nuestra, se han edificado y mantenido al precio de una extrema desigualdad económica.¹⁰⁷

El éxito de Hambre Cero se ha basado primordialmente en que no es un programa asistencialista más, basado solo en entregar subsidios que generan dependencia y corrupción dentro de las instancias que entregan el apoyo, por el contrario Fome Zero buscaba empoderar a las familias convirtiéndolas en sujetos protagonistas en la lucha contra el hambre.

4.1.1 Etapas de implementación

La pobreza extrema de alimentación es un tema que atañe a cada uno de los 2 mil 457¹⁰⁸ municipios que integran a la república mexicana, es por eso que la CNCH se implementará de tal manera que cubra paulatinamente todo este territorio. Como se citó anteriormente la situación se agrava según cada Estado, por lo que su implementación respetará un enfoque de prioridades por etapa de ejecución.

Ahora bien, de acuerdo al artículo tercero del decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre, la cruzada se implementará en una primera etapa en cuatrocientos municipios seleccionados con base en la incidencia de pobreza extrema, así como, en el número de personas en esta condición y personas con carencia de acceso a la alimentación, en la página oficial de la CNCH se desglosan estos criterios en:

1. Número de personas en pobreza extrema a nivel municipal
2. Porcentaje de población en pobreza extrema a nivel municipal
3. Número de personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación

¹⁰⁷ Josué de Castro. *“Geopolítica del hambre”*. Ediciones Guadarrama, Madrid, España 1975. Pág. 255

¹⁰⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *“Encuesta Intercensal 2015, Características Generales”*. Consultado el 03 de abril de 2016, en:

http://www.bidi.uam.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=62:citar-recursos-electronicos-normas-apa&catid=38:como-citar-recursos&Itemid=65

4. Porcentaje de población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.

No obstante, a pesar de estos criterios no existe algún documento oficial donde se explique porque se eligieron cuatrocientos municipios y no un número mayor o menor a estos, tampoco se especifica que ponderadores se utilizaron para determinar esos cuatrocientos municipios; en la página oficial de la CNCH solo se menciona que se usaron los datos oficiales del CONEVAL sobre pobreza extrema pero no existe una nota técnica donde se describan cuáles son cada uno de esos criterios que utilizaron, independientemente del número de municipios en los que se implementará la primera etapa, tenemos un estudio que realizó el CONEVAL sobre la pobreza en México determina los siguientes grupos:

Cuadro 4.4 Distribución de población total, población pobre y población en pobreza extrema por tamaño de municipio.

Tamaño del municipio (población)	Número de municipios	Población total	Población en pobreza	Población en pobreza extrema
Menos de 50,000	2,055	26,328,764	18,076,978	6,384,412
50 mil – 100 mil	199	13,772,665	8,061,185	2,234,502
100 mil – 250 mil	114	17,160,226	8,085,420	1,961,156
250 mil – 500 mil	44	15,815,975	5,091,566	673,622
Más de 500 mil	44	39,463,648	12,725,135	1,541,368
Total	2,456	112,541,278	52,044,284	12,795,060

Fuente: Coneval, Análisis y Medición de la Pobreza.

<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>

En los 400 municipios que se integrarán a la “Cruzada” durante el año 2016 el 52.4% de la población total del país. Llama la atención que de los 44 municipios con población mayor a 500 mil habitantes, la “Cruzada” se implementará en 41 de ellos, más del 90%. Se puede argumentar que la población pobre es la que vive ahí. Sin embargo, en esos municipios vive una cuarta parte del total de pobres extremos.¹⁰⁹ Ahora se analiza con la distribución de la población en pobreza extrema el cual se muestra en la siguiente tabla:

¹⁰⁹ México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. “Cruzada Nacional Contra el Hambre: dudas y preocupaciones”. 2013. Pág. 13-15

Cuadro 4.5 Distribución de municipios seleccionados en la CNCH

Población Municipio	No cubiertos	Cubiertos	Total
Menor 50,000	1,813 29%	242 6%	2,055 35%
50 mil - 100 mil	148 10%	51 5%	199 15%
100 mil - 250 mil	68 7%	46 8%	114 16%
250 mil - 500 mil	24 4%	20 6%	44 10%
Más 500 mil	3 0.6%	41 23.8%	44 24.5%
Total	2,056 51.4%	400 48.6%	2,456 100.0%

Fuente: México Evalúa. Cruzada Nacional Contra el Hambre: dudas y preocupaciones. 2013

Como puede observarse, de los pobres alimentarios sólo se cubrirá el 20% de aquellos que viven en municipios con menos de 50 mil habitantes, mientras que se cubrirá el 60% de los municipios entre 250 y 500 mil habitantes, y casi el 100% de aquellos con más de 500 mil. La pregunta relevante es si la selección de estos municipios puede ser explicada por otras variables no relacionadas con la pobreza extrema. El 10 y 11 de febrero de 2013, el periódico Reforma publicó varias notas señalando que la selección coincide con varios municipios donde se llevaron a cabo elecciones locales y de gobernador (Baja California) durante ese año. La tabla 4.5 muestra que hay una correlación significativa entre las elecciones locales de 2013 y la selección de los 400 municipios para la cruzada. Cuando se incluyen todos los municipios, la correlación con pobreza no es estadísticamente diferente de cero y la probabilidad de ser seleccionado aumenta casi 40% si se llevara a cabo un proceso electoral durante 2013 (columna 2). Ahora bien, si restringimos la muestra a los municipios con más de 100 mil habitantes, la probabilidad de inclusión en la cruzada aumenta en caso de tener mayor población en pobreza, aunque si el municipio tuviera elecciones ese año, su probabilidad aumenta cerca de 76%. En suma, la asociación entre las elecciones de 2013 y la selección de los 400 municipios de la cruzada es positiva y significativa.¹¹⁰

¹¹⁰ *Ibidem.*

Cuadro 4.6 Modelos de inclusión municipal en la CNCH.

Variables	Todos los municipios		Municipios >100 mil	
	(1)	(2)	(3)	(4)
	OLS	OLS	OLS	OLS
log (Población)	-0.00780 [0.02592]	0.00998 [0.02641]	-0.03436 [0.08589]	-0.01050 [0.13098]
log (Población pobreza extrema)	0.04243 [0.02325]	0.03511 [0.02261]	0.38364 [0.04701]**	0.35201 [0.08253]**
Capital	-0.06108 [0.10196]	0.05443 [0.08902]	0.01960 [0.05447]	0.02021 [0.07195]
IDH	-2.43658 [0.48680]**	-2.50235 [0.49245]**	-0.40056 [0.98169]	-0.73952 [1.35369]
Elección en 2013	0.02420 [0.03979]	0.29087 [0.04969]**	0.07338 [0.03572]*	0.76349 [0.07923]**
Participación 2012	-0.12107 [0.14258]	0.07559 [0.06522]	0.39384 [0.25610]	0.28104 [0.55144]
Constante	2.26128 [0.28142]**	1.81677 [0.28050]**	-2.73601 [0.97069]**	-2.73551 [1.21357]*
Dummies tipo municipio	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos estados	No	Sí	No	Sí
Observaciones	2406	2406	201	201
R-squared	0.41	0.46	0.63	0.68
Robust standard errors in brackets				
* significant at 5% level;				
** significant at 1% level				

Fuente: México Evalúa. Cruzada Nacional Contra el Hambre: dudas y preocupaciones. 2013

4.1.2 Componentes del sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre

Con el objetivo de que la CNCH tenga un buen funcionamiento, en el artículo quinto del decreto se encuentran especificados los componentes que integran a la cruzada:

- I. Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre;
- II. Acuerdos Integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas y los municipios;
- III. Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre y
- IV. Comités Comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales.

El primer componente, la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la CNCH es uno de los actores principales encargados de que los cinco objetivos que tiene ésta sean cumplidos, sus atribuciones serán encaminadas primordialmente al cumplimiento de estos objetivos mediante ajustes en el diseño de los programas,

en la focalización o cobertura de los programas y en la implementación de acciones eficaces de coordinación.

La Comisión Intersecretarial tendrá como objetivo desde el momento de su creación coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los propósitos de la CNCH, con este fin estará integrada por 16 secretarías, una comisión, un instituto y un sistema que se enlistan a continuación:

- Secretaría de Desarrollo Social, quien la presidirá;
- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- Secretaría de Energía;
- Secretaría de Economía;
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
- Secretaría de Turismo;
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas;
- Instituto Nacional de las Mujeres, y
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Al respecto, es interesante observar que la estrategia del gobierno contra el hambre no recae unilateralmente en el ámbito de competencia de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que si bien de conformidad con las Normas de Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Contra el Hambre, se ha determinado que su titular sea quien la presida¹¹¹ se observa que intervienen todas las secretarías de gobierno, esto a su vez representa un reto de una buena coordinación, no simplemente entre las diferentes secretarías de estado sino entre los diferentes niveles de gobierno en quienes recaerá la responsabilidad de la cruzada.

¹¹¹ SEDESOL, Normas de Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Contra el Hambre, fecha de consulta 3 de abril de 2016, en: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/2_NORMAS_DE_ORGANIZACION_Y_FUNCIONAMIENTO_INTERNO_DE_LA_COMISION_INTERSECRETARIAL_PARA_LA_INSTRUMENTACION_DE_LA_CNCH.pdf

Asimismo, se creó el CNCH que estará presidido también por la SEDESOL, su integración se conformó por miembros de organizaciones sociales y privadas, organismos multilaterales, instituciones internacionales y académicos, un espacio donde se integran los diferentes sectores de la sociedad con el fin de generar acuerdos encaminados a mejorar y fortalecer las líneas de acción de la cruzada.

También se hace mención de la participación social con la que cuenta la Cruzada nacional Contra el Hambre, ésta se conforma mediante comités comunitarios los cuales se integrarían por beneficiarios de programas sociales, estos beneficiarios se encargarían de supervisar cada acción de la cruzada enfocada a lograr los objetivos propuestos desde un principio, sin embargo, son estos comités los que resaltan las dudas en el funcionamiento de la cruzada. Si recordamos, no es la primera vez que se utilizan comités en el funcionamiento de una estrategia contra la pobreza, existe una similitud bastante marcada con los comités de solidaridad del Programa Nacional de Solidaridad en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. En este tiempo saltó a la luz las diferentes inconsistencias que marcaron estos comités, ahora la duda radica en esclarecer ¿cuáles fueron los criterios con los que se seleccionaron a cada beneficiario que formaría parte de los comités?; por otro lado, se menciona que quienes formarán parte de los comités son los beneficiarios de los programas pero entonces ¿Qué pasa con los demás beneficiarios que no formen parte del comité? Y por último, ¿en qué medida será posible convertir estos comités en promotores del voto a favor de un determinado partido, en fechas o con miras a las elecciones?

Estas preguntas nacen a partir de las experiencias pasadas con los diferentes programas sociales, un ejemplo de esto fue la visita a la región de la mixteca en Oaxaca, donde varios de los beneficiados con programas sociales pasados compartieron que se identificaban con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pues fue éste quien siempre los apoyó en despensas y ayuda para el campo, es claro, que esta ayuda provenía de los programas del Gobierno Federal, no de un partido político en especial. Pero era precisamente los integrantes de los comités quienes hacían referencia a que la ayuda se les otorgaba gracias al partido en la presidencia.

4.1.2.1 Atribuciones de la SEDESOL

Derivado del Decreto por el que se crea el Sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre se otorgan nuevas obligaciones y facultades a la SEDESOL para el desenvolvimiento adecuado de la Cruzada contra el Hambre.

- *Proveer lo necesario para el buen funcionamiento y operación de la Comisión, sin perjuicio de que las actividades correlativas realizadas por los*

miembros de la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada Contra el Hambre o los grupos de trabajo que se establezcan, se lleven a cabo con los recursos humanos, materiales y financieros de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que la integran.

- *Promoverá la suscripción de acuerdos integrales para el desarrollo con las entidades federativas y municipios, propiciando una mayor participación de las instancias de gobierno, para orientar el gasto social hacia el eje de una política incluyente de los derechos sociales. En la suscripción de estos acuerdos se definirán las estrategias que serán implementadas de manera concurrente, para que puedan cumplirse los objetivos de la Cruzada contra el Hambre. Los acuerdos integrales considerarán la participación social, agregando valor a las acciones de gobierno que de manera coordinada se emprendan.*
- *Expedirá los lineamientos para la organización y funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre y de los comités comunitarios.*
- *Con la participación de las dependencias competentes, promoverá mecanismos e instrumentos para fomentar aportaciones de organismos e instituciones internacionales y de los sectores social y privado, así como para la aplicación de éstas en la ejecución de las acciones relacionadas con los objetivos de la Cruzada contra el Hambre.¹¹²*

Debo recalcar que el buen funcionamiento de la Cruzada Nacional Contra el Hambre no recae únicamente en la labor de la SEDESOL, si bien es un órgano del Gobierno Federal esencial para lograr que la implementación de la cruzada sea eficaz y eficiente, no depende unilateralmente de esta dependencia un buen desarrollo del programa. Dentro de este papel de funcionalidad de la cruzada se adhieren las 16 secretarías de estado, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Instituto Nacional de las Mujeres, y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Además, es importante la conectividad que se tendrá en los diferentes niveles de gobierno para llegar a los cinco objetivos que se propone esta cruzada, lo más difícil de esta labor será establecer líneas de comunicación directas aunadas a la transparencia en los recursos utilizados dentro de cada programa que pertenece a esta estrategia.

Más, la labor de la SEDESOL sigue ostentando un puesto superior en comparación con las demás secretarías de estado, además, del problema de la selección de los comités comunitarios, el 30 de agosto de 2015 el diario Reforma a través de su redacción en el Estado de Guerrero denunció la falta de pago a las personas promotoras de la cruzada nacional, a quienes se les otorgaba una beca salarial por

¹¹² Cámara de diputados. “CRUZADA CONTRA EL HAMBRE. Análisis Teórico Conceptual, de Marco Jurídico, Políticas Públicas, Derecho Comparado y de Opiniones Especializadas”. Consultado el 04 de abril de 2016, en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-84-13.pdf>

su participación pero desde el mes de marzo de 2015 a esa fecha, no habían recibido su ayuda monetaria. Con el cambio de secretario de la SEDESOL la cruzada también, tendrá un giro drástico.

Desde principios de 2016 el Lic. José Antonio Mide Kuribreña puntualizó que reforzaría la cobertura de la cruzada nacional Contra el Hambre, además de coordinar de manera más eficiente a los estados y municipios en donde se aplica y se aplicará la cruzada, esto para crear un entorno más acertado posible en ingresos y precios, en pocas palabras, se busca fortalecer el programa insignia del gobierno. Los nuevos ajustes se dan en medio de la coyuntura electoral pues habrá comicios en 14 estados de la República Mexicana que concentran 42% de los pobres extremos a nivel nacional y 37% de pobreza moderada.¹¹³

4.1.3 Comedores Comunitarios vs Bolsa Familia

Dentro de la estrategia que responde a la política social implementada por el presidente Enrique Peña Nieto, la CNCH, encontramos uno de los programas que integran la columna vertebral y que se ha manifestado como un programa bandera de la antes mencionada Cruzada Contra el Hambre, los comedores comunitarios, éstos se implementaron con el objetivo de apoyar la economía familiar de las personas que asisten a ellos, también, para promover una cultura de la alimentación adecuada, nutritiva y saludable para mejorar, los hábitos alimenticios y combatir de esta manera la pobreza alimentaria que azota a las comunidades de escasos recursos, aunque es importante resaltar que no solamente es la población de escasos recursos los que deben mejorar su alimentación. La alimentación adecuada se debe implementar en toda la población, pues como se reiteró en capítulos anteriores, es la obesidad un grave problema que se presenta en el país, afectando principalmente a la población infantil.

En México existen dos problemas concernientes al tema alimenticio, por un lado, existe la malnutrición debido a la falta de alimentos ricos en vitaminas y minerales; y por el otro, está la obesidad la cual se manifiesta debido a la ingesta de alimentos con hipercarbohidratos e hipercalóricos que son ricos en grasa, sal y azúcares pero pobres en vitaminas y minerales. Es por esto que la CNCH pretende mejorar la alimentación a través de los comedores comunitarios, los cuales tienen como propósito brindar solución a las necesidades de alimentación, a los sujetos de atención, identificados dentro de las comunidades, cuyas condiciones de edad, discapacidad, pobreza extrema y de carencia alimentaria los hacen elegibles para recibir acceso al consumo de alimentos nutritivos y la transformación de hábitos

¹¹³ Tania Rosas (2015). Relanzamiento de la Cruzada Contra el Hambre, inicio de Meade en el 2016". El Economista. Consultado el 5 de abril de 2016, en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/12/28/relanzamiento-cruzada-contra-hambre-inicio-meade-2016>

alimenticios para una vida saludable.¹¹⁴ Los comedores estarán integrados por las mismas comunidades interesadas, quienes con su esfuerzo y dedicación trabajarán coordinadamente con la unidad responsable del programa, la Dirección General de Participación General (DGPS) de la SEDESOL, para mantener activos estos espacios de alimentación.

En los lineamientos del Programa Comedores Comunitarios no se encuentra especificada la participación de algún órgano o institución encargada de la adquisición y abasto, del equipamiento y de los insumos no perecederos, sin embargo, en la práctica es DICONSA la entidad responsable de llevar a cabo esta tarea, es pertinente enfatizar que los equipamientos varían dependiendo el tipo de cocina, pues en los mismos lineamientos que se mencionaron anteriormente existen dos tipos de cocinas: cocina rústica o semi-industrial, pero que en la práctica existe una fusión de estas dos, ocupando gas y leña para cocinar.

Inicialmente, el programa de comedores comunitarios se instauró con 500 de éstos en Guerrero, zona más afectada por los huracanes Ingrid y Manuel en 2013 y donde además, existe carencia por acceso a la alimentación y pobreza extrema, indicadores que van a la alza. Para abril de 2016, ya se contaban con 4,831¹¹⁵ comedores en diferentes partes del territorio nacional. Para establecer las zonas en donde se implementarían los comedores comunitarios se tomó en función las Zonas de Atención Prioritarias (ZAP) definidas por la SEDESOL, que tomaba en cuenta factores como: el grado de rezago social, índice de marginación y pobreza extrema, no obstante, su expansión ha obedecido a criterios de diversa índole, como son: tener presencia institucional por parte del gobierno federal en zonas estratégicas o prioritarias, funcionar como mecanismos de contención social en zonas con altos índices delictivos y de violencia e implantarse en zonas fronterizas de estrategia para el gobierno mexicano. Este razonamiento inició analizando las ZAP en México y los comedores instaurados en 2014, un año más tarde de implementado el programa (véase tabla 4.7) en donde nos damos cuenta que, en efecto más del 90% de los comedores se encuentran en municipios atendidos también, por la CNCH, pero siguen existiendo comedores que no cumplen con el criterio de estar ubicados en municipios que tienen ZAP pero, que se encuentran en zonas consideradas focos rojos por la violencia interna que se vive. Otra consideración reside en que son Oaxaca y Puebla los estados con mayor proporción de ZAPs pero que hasta 2014 en Oaxaca no había comedores comunitarios y en Puebla el número de comedores instaurados representaba apenas el 5% del total de comedores instaurados en el país.

¹¹⁴ SEDESOL. *“Lineamientos específicos del Programa de Comedores Comunitarios, en el marco de la Cruzada Contra el Hambre”*. 2014. Pág. 4

¹¹⁵ Vicenteño David. (6 de marzo de 2016). Habrá 5 mil 100 comedores comunitarios en 2016: SEDESOL. Excelsior. Recuperado de: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/03/06/1079220>

Tabla 4.7 Distribución estatal de las ZAP rurales y urbanas, y los Comedores Comunitarios en operación 2014 (Estados con más ZAP)

Entidad federativa	Municipios ZAP rurales	Localidades ZAP urbanas	Total de ZAP	Número de comedores	% respecto al total nacional	% Comedores respecto al total de ZAP
Oaxaca	444	566	1010	0	0	0
Puebla	129	345	474	150	5	31.6
Veracruz	117	294	411	205	6	49.9
Edo. México	28	295	323	910	29	281.7
Chiapas	100	173	273	276	9	101.1
Guerrero	72	143	215	599	19	278.6
Michoacán	32	176	208	450	14	216.3
Yucatán	46	123	169	0	0	0
Jalisco	6	120	126	0	0	0
Guanajuato	4	118	122	0	0	0
Hidalgo	25	93	118	0	0	0

Fuente: UNAM. El programa de comedores comunitarios: análisis de su diseño e instrumentación. Fecha de corte al 3 de noviembre de 2014. <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/016.pdf>

Los datos que se presentan en la tabla anterior ponen en evidencia que se debe mejorar la instrumentación del programa de comedores comunitarios para que su aplicación se lleve a cabo de una manera más transparente, homogénea y de acuerdo con los criterios que se definieron desde su creación, de igual forma, se deben establecer los planes necesarios para la identificación de los grupos a los que atenderán los comedores, pues si bien, desde un principio se estableció que serían los niños, mujeres en gestación y lactantes, personas con discapacidad y adultos mayores la población meta, es evidente, que no existen los mecanismos suficientes para que el comité comunitario (encargado de evaluar a los beneficiarios) pueda identificar quienes cumplen con el perfil. También, se requiere capacitación a las personas encargadas de las cocinas en los comedores, pues se está dejando a un lado el tema de proveer alimentos que contengan las vitaminas y minerales suficientes e indispensables para una vida sana y solo se está enfocando en el tema de acceso a la alimentación, pero, sin una buena dieta que beneficie a la población favorecida por los comedores.

Por una parte analizamos al Programa Comedores Comunitarios, una medida implementada por el gobierno mexicano en marco de la CNCH, ahora daremos paso a uno de los Programas más grandes y mediáticos que presentó el gobierno del entonces presidente Lula Da Silva en Brasil, el Programa Bolsa Familia; dos Programas para combatir un mismo problema.

El Programa de Bolsa Familia se creó en 2003 como parte de una estrategia de lucha contra el hambre en Brasil, uno de los principales ejes de actuación del gobierno del presidente Lula Da Silva y ha representado el mayor programa de transferencia de ingresos a nivel mundial. Bolsa familia representó la unión de los diferentes programas sociales que se instauraron en el gobierno de Enrique Cardoso (1995-2002): bolsa alimentaria, ayuda-gas, bolsa escuela. Con esta unificación se buscaba ahorro en el gasto social para el gobierno nacional, y centrando la política social en el grupo familiar para combatir la pobreza. El programa fue diseñado para llegar a las familias en pobreza y pobreza extrema con las condicionalidades específicas en áreas como la educación y la salud, de acuerdo con el artículo 4º, del Decreto N° 5.209/04, por el que se establecía el Programa Bolsa Familia, éste tiene como objetivos básicos:

- *“promover el acceso a la red de servicios públicos, en especial, de salud, educación y asistencia social;*
- *combatir el hambre y promover la seguridad alimentaria y nutricional;*
- *estimular la emancipación sustentada de las familias que viven en situación de pobreza y pobreza extrema;*
- *combatir la pobreza;*
- *promover la inter-sectorialidad, la complementariedad y la sinergia de las acciones sociales del Poder Público.”¹¹⁶*

El programa considera un beneficio económico para las personas que se encuentren en condiciones de pobreza y extrema pobreza, pero los beneficios que recibe cada una de las familias incorporadas a este programa varía de la composición familiar y de la renta per cápita de la misma. El beneficio transferencia de ingresos a los que pueden ser candidatas las familias con las características antes citadas posee cinco tipos diferentes: el beneficio básico entregado a personas consideradas extremadamente pobres es de R\$ 77,00 (USD 20) al mes; el beneficio variable es otorgado a las familias pobres o de extrema pobreza que tengan entre sus miembros a niños y adolescentes entre 0 y 15 años, gestantes y/o lactantes, donde el monto es de R\$ 35 (USD 9); beneficio variable vinculado al adolescente, por un valor de R\$ 42 otorgado a todas las familias del Programa que tengan adolescentes de 16 o 17 años y que asistan a la escuela, cada familia puede recibir un máximo de dos beneficios variables vinculados al adolescente. Otra modalidad es el beneficio para la superación de la pobreza extrema, otorgado a las familias que ya tenían beneficios en programas anteriores al Bolsa Familia y que al

¹¹⁶ Decreto N° 5.209/04, por el que se establece el Programa Bolsa Familia

establecerse este programa les causó pérdidas financieras, por lo que el valor del beneficio se analizaría caso por caso.¹¹⁷

El programa Bolsa Familia tendría una actuación similar a lo que fueron en México los programas Progresas-Oportunidades, pues se enfocaría principalmente a las madres de familia brasileñas con la condición que éstas cumplieran con los requisitos en materia de salud y educación que el programa demandara, lo permitiría ampliar el acceso a los servicios sociales básicos a los que tiene derecho la población. Dentro de las condicionalidades en materia de educación, se exigía que las madres matricularan en la escuela a los niños y adolescentes de 6 a 17 años con una asistencia del 85% en cada mes, respecto al rubro de salud, los responsables debería llevar a todos los menores de 7 años para la aplicación de las vacunas recomendadas y llevar un control de la medida y peso de cada uno, así como asistir a consultas en las Unidades de Salud. Las autoridades competentes llevarían un control de las asistencias de cada familia, de esta manera, si se detectaba que no estaban cumpliendo con los requerimientos obligatorios, se les sancionaría con una llamada de atención, si volvía a reincidir se quitaría el apoyo durante seis meses, en un tercer caso omiso el beneficio sería retirado por 12 meses y si no acataba las reglas del programa se daría la cancelación definitiva.

Después de su implementación en Brasil, se dio a conocer el éxito que tuvo Bolsa Familia y las diferentes estrategias en materia social, pues en años posteriores se anunció una reducción significativa de la población en situación de pobreza y de pobreza extrema (Gráfica 4.8). No obstante, el programa tuvo muchas críticas provenientes de diversos sectores de la población, argumentando que se trataba de un programa más de asistencia por parte del gobierno, generando personas que vivirían únicamente del programa, otros como el sociólogo Francisco de Oliveira, uno de los pensadores más importantes de la izquierda brasileña, afirmó que el programa es una “Declaración de fracaso: *creo que el Bolsa Familia es una política conservadora que atiende una dimensión de la miseria popular, pero no ofrece promesa de transformación*”.¹¹⁸ Pero más allá de las críticas, es clara la transformación que se dio lugar en Brasil, sobre todo, en un tema tan polémico como la pobreza y la pobreza alimentaria.

¹¹⁷ Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil. Programa Bolsa Familia. Recuperado de: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios/beneficios>

¹¹⁸ Daudén Laura. (2014). Logros, Críticas Y Futuro del Programa Bolsa Familia en Brasil. 22 de abril de 2016, de Revista de Información y Debate Sitio web: <http://www.revistapueblos.org/?p=15563>

Gráfica 4.8 Evolución temporal de la pobreza extrema: Brasil 1990 al 2009.



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil.

Con relación a los efectos más visibles del Programa, además del aumento de los ingresos de las familias pobres y extremadamente pobres, los estudios muestran que el beneficio del PBF es destinado al cuidado y bienestar de los niños a través del aumento del consumo de alimentos y otros bienes necesarios para la población infantil; pues de acuerdo con la investigación hecha en 2008 por el Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), 87% de los beneficiarios del Programa Bolsa Familia utilizan el beneficio para la adquisición de alimentos; mientras que 46% lo utilizan para compra de materiales escolares y 37% para la adquisición de vestuario para niños. Éstos resultados hacen que se considere a Bolsa Familia como un programa que beneficia a la seguridad alimentaria.

No podemos afirmar que alguno de los programas presentados con anterioridad son malos o no sirven, porque en efecto son programas innovadores pensando en afrontar una realidad, sin embargo, los detalles están en su operación o aplicación, donde muchas veces no se llevan a cabo paso por paso los lineamientos por los que fueron creados y en el camino se va perdiendo la esencia de cada uno.

4.2 La movilización empresarial para combatir el hambre en México y Brasil

Actualmente se ha puesto énfasis en las estrategias de combate a la pobreza alimentaria, el caso de Brasil se ha tomado como una experiencia de éxito, que logró reducir la desnutrición infantil en un 61%, la pobreza rural en un 15% y multiplicar por ocho¹¹⁹ el crédito para los pequeños agricultores. México tomó como ejemplo a seguir la experiencia brasileña encabezada por Lula Da Silva en 2003 y se decretó la Cruzada Nacional Contra El Hambre, en ambas estrategias se resaltó el trabajo conjunto con el sector empresarial, una estrategia público-privado para hacer frente a la problemática del hambre que se presenta a nivel mundial.

Pero las alianzas empresariales que presentan las dos estrategias estudiadas, son encaminadas por rumbos muy diferentes. Por un lado, la estrategia brasileña remarca la participación de todos los sectores de la sociedad para establecer un programa con resultados claros pero apoyándose de la industria nacional, empresas nacionales que contribuyan con el desarrollo agrícola brasileño y generando una reactivación del campo y de los pequeños agricultores. Por el otro lado, México presenta convenios de participación con empresas transnacionales inmersas en el ámbito alimenticio a nivel mundial, lo que torna un panorama peligroso.

El hambre, resulta ser un tema muy importante para todas aquellas compañías inmersas en la producción de alimentos. Alimentarse es una necesidad biológica del ser humano, necesidad que las empresas transnacionales utilizan como pretexto para incorporar sus productos “aparentemente saludables”, en estrategias de combate al hambre en países como México, presentándose ante la sociedad como esfuerzos filantrópicos, sin embargo, su principal objetivo es penetrar al mercado nacional y ponderarse en aquellos lugares donde todavía no cuentan con una presencia considerable. Es cuestionable ¿Por qué en marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre se establecen acuerdos con estas compañías cuya prioridad es expandir su propio mercado?

Ahora bien, no hablamos solamente de expandir el mercado de estas compañías, sino también de la calidad de los productos que se ofertan a la población en general. La mayoría de los productos que se encuentran en cualquier súper mercado son productos dañinos para la salud, no obstante, sus estrategias de mercadotecnia van enfocadas a elevar el consumo de sus productos, a incrementar su margen de mercado, convirtiéndose dentro de la dieta diaria como la mayor

¹¹⁹ Sbarbi Osuna Maximiliano (2012). Brasil Exporta al mundo su plan “Hambre Cero”. La Jornada. Consultado el 24 de abril de 2016, en: <http://www.lajornadanet.com/diario/opinion/2012/mayo/25.php>

prioridad o necesidad en la población; cuando en países como México la mayoría de las personas (en mayor medida las que se encuentran en zonas rurales) mantiene una excelente dieta tradicional, contando con una diversidad muy grande de alimentos ricos en vitaminas y minerales. Las compañías pretenden llegar a ese mercado mediante la Cruzada Nacional Contra el Hambre para cambiar paulatinamente los patrones alimentarios de los grupos beneficiados e introducir sus productos como algo mejor.

Es por eso que resulta alarmante tener a esas mismas compañías participando en asociación con el gobierno federal en un proyecto que representa una responsabilidad tan importante en materia alimentaria, como se ha tratado anteriormente, problema de la obesidad es una realidad en la población mexicana, sobre todo en niños y adolescentes, por lo tanto se debe tener en cuenta que se están pactando alianzas con quienes están generando el problema crónico degenerativo en México y que éste tiene uno de los niveles más altos en este rubro, junto con las enfermedades crónicas, por eso es necesario impulsar una alimentación más sana, nutritiva y natural, retomar la dieta tradicional mexicana, apoyando al campo y los productos que se producen en él.

4.2.1 Comerciantes, agricultores urbanos y productores de alimentos: Elementos importantes en la política empresarial brasileña

Con la implementación de Hambre Cero se reconoció que para erradicar el hambre es importante involucrar a toda la sociedad, entre los actores más importantes que cuentan con mayor poder de movilización están las empresas. Éstas son un factor sobresaliente en la política pública brasileña, principalmente desde que se da a conocer el programa de combate a la pobreza alimentaria se acrecentó el interés empresarial por formar parte en proyectos de seguridad alimentaria además, que éste implementaba acciones para la participación de la sociedad civil en donde se englobaban las empresas como actores principales.

El CONSEA representó un espacio donde los empresarios fueron adquiriendo poco a poco presencia y de esta manera se comprometieron en proyectos públicos en los diferentes niveles de gobierno brasileño, pero el sector empresarial que contribuyó a la estrategia de gobierno impulsada por el presidente Lula fueron de nacionalidad brasileña. En un principio los grandes consorcios pretendieron formar parte de estas nuevas políticas, sin embargo, gracias a las recomendaciones por parte de los investigadores y maestros no se continuó con la dupla gobierno-transnacionales y por el contrario se dio auge a la participación de empresas nacionales.

Para el gobierno del presidente Lula era importante la responsabilidad social que tenían las empresas en un tema que presupone cambios estructurales dentro de una sociedad que pretende llegar a ser sana y sostenible, Fome Zero representó entonces, un elemento dinamizador para éstas empresas que ya actuaban dentro del ámbito de la seguridad alimentaria y una gran oportunidad para aquellas que buscaban integrarse. Con la implementación de Fome Zero surgió un gran grupo de empresas brasileñas interesadas en integrarse para hacer frente a la problemática del hambre, de tal modo se formó Apoyo Hambre Cero, asociación integrada por empresarios que participaba en diversos proyectos de seguridad alimentaria, así como, en diferentes programas que se implementaron a raíz de Fome Zero como almacenamiento de agua, construcción de cisternas y programas de capacitación de actores sociales.¹²⁰

Una política que se implementó de una manera satisfactoria fue la alianza entre el gobierno y los comerciantes minoristas para impulsar los productos que producían, para esto, fue necesario también, aliarse con las grandes cadenas de supermercados, estableciendo un vínculo en la comercialización de productos de la agricultura familiar y los consumidores nacionales, esta medida se implementó por medio del montaje de espacios específicos de exposición, degustación y venta; llegando de esta forma al alcance de la población, pues además de su promoción, mantendrían precios compatibles con el poder adquisitivo de los ciudadanos; esas medidas generaban para el supermercado beneficios como descuentos en impuestos municipales, siempre y cuando éstos se comprometieran a reservar dentro de sus estantes un determinado espacio para los productos de los agricultores familiares brasileños.¹²¹

Los grandes corporativos no estuvieron ausentes dentro de Fome Zero, en un principio se integraron en la actuación de las políticas de seguridad alimentaria que el gobierno puso en marcha, se tomó como antecedente el programa que Nestlé desarrollo y dio inicio en Brasil con el nombre de “Programa Nutrir” en 1999 con los objetivos de implementar mejores hábitos alimenticios en la población infantil brasileña, a través de estrategias que englobaban a la educación alimentaria en escuelas, comunidades y eventos que la fundación coordinara.¹²² Nutrir llegaría a México hasta 2006 actualmente vigente; el programa jugó como principal acción para que Nestlé tomara consideración en las políticas alimentarias brasileñas, sin embargo, al sumarse a Fome Zero existieron diversas críticas y protestas de organizaciones sociales que denunciaron el impacto que los productos elaborados

¹²⁰ Graziano Da Silva José, Del Grossi Mauricio Eduardo y De Franca Caio Galvao (Coord.) “Fome Zero: la experiencia brasileña”, FAO, Brasil, 2012. Pág. 136

¹²¹ Ibídem

¹²² Nestlé. Programa Nestlé Nutrir Crianças Saudáveis. Fundación Nestlé Brasil. 2008. Consultado el 8 de mayo de 2016, en: <https://voluntariosnestle.v2v.net/pages/30>

por Nestlé tienen en forma negativa hacia la población, principalmente en los niños y jóvenes por sus altos niveles de azúcares refinadas, además, se reportó que las mujeres encargadas de ser guías nutricionales Nestlé, servían como promotoras de productos de la empresa y no inculcaban los buenos hábitos alimenticios¹²³ como se manejó en un principio, lo que impulsó a la suspensión de su colaboración en el Programa Hambre Cero.

El éxito que representó la alianza empresas-gobierno en Brasil se generó en gran parte a la implementación de una estrategia multifactorial, que se sustentó en pilares como la agricultura familiar, la generación de ingresos y la movilización social, pero en particular se llegó a concretar gracias a una serie de políticas públicas que protegían y fortalecían los sistemas alimentarios nacionales y locales.

4.2.2 Lucha contra el hambre en México y las multinacionales: Pepsico y Nestlé

A menos de dos meses de haberse decretado la Cruzada Nacional Contra el Hambre, la entonces titular de la SEDESOL, la Mtra. Rosario Robles Berlanga, firmó convenios de colaboración con las multinacionales Pepsico y Nestlé el 9 de abril de 2013, como parte de la colaboración en la alianza público-privada de la CNCH.

Dentro de las cláusulas que integran el convenio, Nestlé se compromete a desarrollar programas como “Dulce Negocio de Nestlé, Proyecto Café y Proyecto Leche”, en el primero se capacitará a mujeres en el área de cocina, quienes recibirán además, equipos iniciales los cuales estarán sujetos al presupuesto de Nestlé; en el segundo programa, la transnacional impartirá capacitación en centros comunitarios y diversas zonas rurales que se encuentren en al menos unos 400 municipios de la comunidad cafetalera de Guerrero; en el tercer programa se pretende desarrollar a los pequeños productores en los procesos de la cadena de producción y crear así, una estructura sustentable de comercialización de su producto.¹²⁴

Respecto al convenio firmado entre Pepsico y SEDESOL, se puntualiza que esta alianza buscará “combatir la desnutrición”, a través de donaciones de productos “nutritivos” que Pepsico realice a otras organizaciones pertenecientes a la CNCH, además, apoyará al desarrollo de proyectos productivos sustentables en las comunidades que se consideren en pobreza y pobreza extrema. Por su parte la

¹²³ La redacción. (2013). Se incorporan Pepsico y Nestlé a Cruzada contra el Hambre. Revista proceso. Ed. 2062

¹²⁴ El documento oficial del convenio de concertación entre Nestlé y el gobierno mexicano está disponible en:

www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/545/1/images/CONVENIO_NESTLE%20.pdf.

SEDESOL se compromete a apoyar con subsidios federales la ejecución de los proyectos en las zonas prioritarias y darle difusión a éstos.¹²⁵ Durante la firma del convenio, la Mtra. Rosario Robles Berlanga dio a conocer que Pepsico crearía un producto enriquecido a base de avena para “solucionar las necesidades nutricionales de los menores, las embarazadas y en lactancia.” Por su parte, Pedro Padierna, presidente de Pepsico, anunció el desarrollo de dos productos “de precio accesible”, con presentaciones en atole y galleta, “que contribuirán a cubrir las necesidades diarias de nutrición de la población materno-infantil que sufre desnutrición crónica.”¹²⁶

Sin embargo, la decisión de establecer un convenio con estas multinacionales ha sido criticado por diferentes sectores de la sociedad mexicana e internacional, pues con éstos se están ponderando los alimentos procesados, además de presentarlos como una buena opción en la alimentación de la población, no podemos establecer que éstos productos estén por encima de cada uno de los que se siembran en el campo mexicano, no se están promocionando la injerencia de productos mexicanos naturales como el maíz, frijol, amaranto y hortalizas, no obstante, existen acuerdos para alimentos procesados como las galletas Nestlé.

Aún no se comprende cómo es que quieren abatir el hambre con productos considerados chatarra y que no proporcionan vitaminas y minerales a quienes los consumen. Al respecto, la revista Proceso entrevistó en 2013 a diferentes figuras públicas inmersas en la política mexicana y en organizaciones internacionales, donde la exdiputada federal por el PRD, Yazmín Copete Zapot, señalaba que: “*En los últimos 10 años esas compañías se beneficiaron con más de 3 mil millones de dólares en aranceles no cobrados por concepto de importación y han recibido beneficios de programas federales originalmente destinados al campo*”.¹²⁷ Por su parte, Max Correa dirigente de la Central Campesina Cardenista (CCC), reiteraba que en 2013 “*el campo tendría subsidios superiores a 300 mil millones de pesos. Sólo que el problema no es de presupuesto sino de redistribución de los recursos. En México el presupuesto no se aplica de manera inteligente como para garantizar autosuficiencia en alimentos. En ese año, sólo del Programa de Apoyo a la Comercialización que maneja la SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) estas empresas recibirían como 6 mil millones de pesos; equivale al 50% de los 12 mil millones que tiene asignados el Procampo... El presupuesto tiene que reorientarse a la producción de granos y*

¹²⁵ SEDESOL. “Convenio de Colaboración Alianza Estratégica Público Privada con Pepsico”. 2013 pág. 3-5

¹²⁶ Animal Político. (12 de abril 2013). *Robles defiende participación de Pepsi y Nestlé en Cruzada contra el Hambre*. (Mensaje en un blog) Recuperado de: <http://www.animalpolitico.com/2013/04/no-privatizamos-la-cruzada-contra-el-hambre-sedesol/>

¹²⁷ Dávila Patricia. (2013). Transnacionales, con apetito voraz en la Cruzada contra el Hambre. *La Evaluación*. Revista Proceso. Ed. 1902.

*alimentos estratégicos en la población del sur y el suroeste del país, regiones que concentran a la mayor parte de productores y al mayor número de personas en pobreza alimentaria”.*¹²⁸

Se debe recalcar en que la comida tradicional mexicana es una de las más ricas en vitaminas, minerales, proteínas, etc. que contribuyen a la dieta de los mexicanos y no se puede cambiar por productos “mejorados” ricos en azúcar, grasas, aditivos y colorantes dañinos para la salud. Es necesarios que las políticas implementadas tomen en cuenta a los pequeños productores mexicanos, que inviertan en el campo, y que se instrumenten cursos de técnicas utilizadas en el pasado para no erosionar la tierra de nuestros campos, no se trata de implementar nuevos modelos o desarrollar otros productos sino de recopilar la riqueza alimentaria con la que México cuenta para hacer frente al problema de la mala alimentación, además, de educar a la población en estos temas y exigirle a las grandes empresas que utilicen un semáforo informativo (ver ilustración 4.9) en las etiquetas de sus productos, como se hace en la UE, esto a fin de que las personas cuenten con las notas necesarias y un mejor criterio a la hora de elegir un alimento o producto.

Ilustración 4.9 Semáforo alimentario



Fuente: Secretaría de Salud. Semáforo de alimentación. 2015.

http://www.noalaobesidad.df.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=82&temid=73

La cultura alimentaria en México se ha desgastado a tal punto que la mayoría de los niños están expuestos a una agresiva publicidad de productos chatarra como lo son dulces, papas y refrescos, este último ha representado un consumo que va a la

¹²⁸ Íbidem.

alza, así lo demuestra un estudio realizado por el Rudd Center for Food Policy and Obesity de la Universidad de Connecticut, Estados Unidos en 2011, donde señala que en promedio un mexicano consume 163 litros de refresco al año,¹²⁹ cifras superiores a las de cualquier otro país.

Mediante la *Tarjeta Sin Hambre*¹³⁰ que incluye la CNCH también se promocionan productos enlatados, pues a través de ésta las personas beneficiadas adquieren una despensa distribuida con fondos públicos, donde el 50% de los productos son producidos por transnacionales, dejándose a un lado los productos naturales mexicanos e incluyéndose a la dieta de la población alimentos con alto contenido de sal y azúcares añadidas. “Pese a que el gobierno ha expresado su preocupación por esta situación, no ha adoptado las medidas necesarias para cumplir con su responsabilidad de proteger a la población mediante una regulación efectiva de la comercialización de los productos industrializados de alta densidad calórica que inundan el país. En cambio, ha establecido alianzas con las transnacionales de la alimentación en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre”.¹³¹

4.3 Avances de la Cruzada Nacional Contra el Hambre y resultados de Fome Zero

El gobierno del actual presidente, Enrique Peña Nieto, estableció como una de sus prioridades garantizar los derechos sociales de los mexicanos, especialmente de aquellos que se encuentran en condiciones vulnerables, que presentan características de pobreza y extrema pobreza. Con este objetivo se estableció la CNCH desarrollando un papel fundamental en la actuación de la política social mexicana, debido a la expectativa que generó su homóloga en Brasil.

Al respecto, Fome Zero fue uno de los más grandes programas de seguridad alimentaria que traspasó fronteras y se implementó en diversos países. Uno de sus principales méritos consistió en la articulación de diversas políticas públicas impulsadas por el gobierno brasileño, además, del crecimiento económico que presentó el país, es de reconocer el papel que tuvo Fome Zero, sin embargo, no fue la única constante que participó en la erradicación de la pobreza. Al estudiar el proceso evolutivo que tuvo la pobreza en Brasil como se muestra en la gráfica 5.1 vemos que la pobreza creció hasta 2003 gracias a la crisis cambiaria por la que pasó el país y de la balanza de pagos heredada de años anteriores, lo que generó un aumento del desempleo pero no es hasta 2003 que se

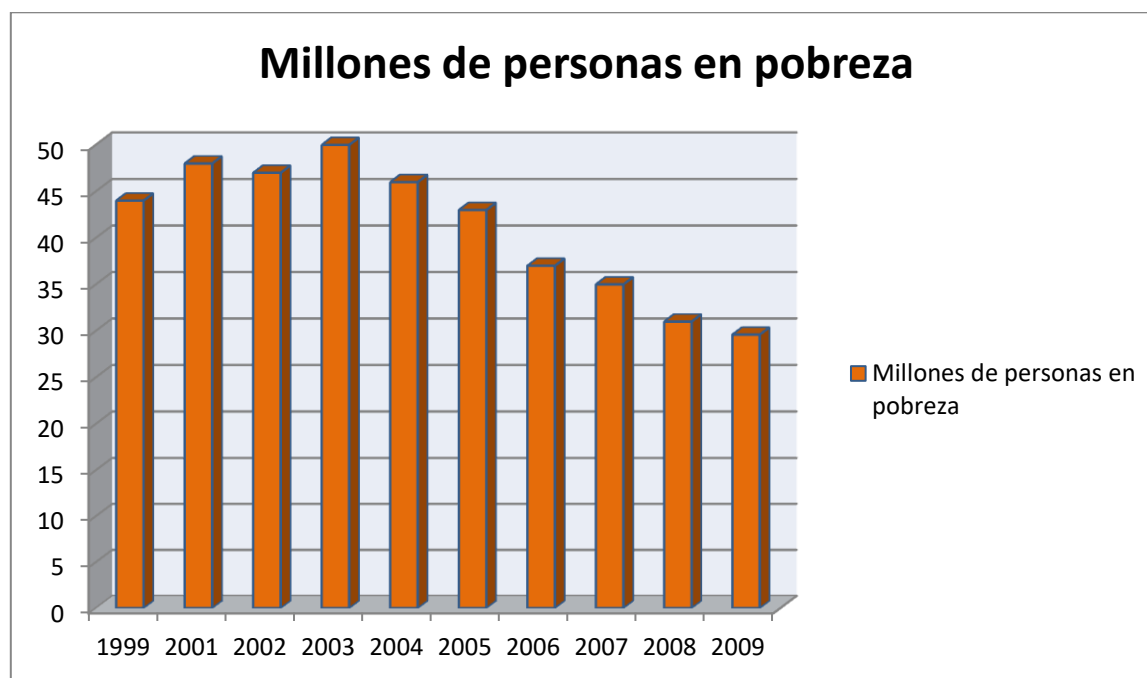
¹²⁹ Para más información ver trabajos del Rudd Center for Food Policy and Obesity de la Universidad de Connecticut. www.uconnruddcenter.org.

¹³⁰ Para más información ver: <http://www.gob.mx/sedesol/articulos/todo-lo-que-debes-saber-sobre-la-tarjeta-sin-hambre>

¹³¹ Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición. “*La nutrición de los pueblos no es un negocio*”. FIAN Internacional. Heidelberg, Alemania. 2015. Pág. 77

presenta un contexto regresivo disminuyendo el índice de pobreza, resultando sacar a más de 20 millones de personas de este contexto.¹³²

Gráfica 5.1 Número de personas pobres según el criterio del Programa Hambre Cero (Brasil, 1999 a 2009), en millones de personas



Fuente: Graziano Da Silva José, Del Grossi Mauricio Eduardo y De Franca Caio Galvao (Coord.) “Fome Zero: la experiencia brasileña”, FAO, Brasil, 2012. Pág. 327

La mayor reducción en el número de pobres tuvo lugar en el área urbana, donde casi 10 millones de personas salieron de la pobreza, seguida por las regiones metropolitanas, con 5,6 millones de personas que superaron la línea de la pobreza, y finalmente por las áreas rurales, donde 5,1 millones de personas dejaron de ser pobres. Sin embargo, en términos proporcionales las mayores reducciones en las tasas de pobreza se dieron en las áreas rurales, donde cayeron en más del 14 %. La región Nordeste tuvo la mayor reducción en el número de pobres: 9 millones de personas salieron de la pobreza entre 2003 a 2009. En segundo lugar está la región Sudeste, donde 6,5 millones de personas salieron de la pobreza, y especialmente las áreas metropolitanas de esta región, donde casi 2,9 millones de personas dejaron de ser pobres.¹³³

Uno de las características principales que generó el éxito de Fome Zero fue la agricultura familiar, aspecto relevante dentro de una política de seguridad alimentaria que impulsó a la autosuficiencia de las familias brasileñas. “El

¹³² Graziano Da Silva José, Del Grossi Mauricio Eduardo y De Franca Caio Galvao (Coord.) “Fome Zero: la experiencia brasileña”, FAO, Brasil, 2012. Pág. 327

¹³³ Ibídem.

crecimiento, modesto aunque sostenido, se volvió más inclusivo gracias a políticas fuertemente enfocadas en la reducción de la pobreza y a favor de un mercado laboral fuerte”, evidentemente, a pesar de los avances alcanzados por el programa, aun son necesarios grandes esfuerzos y enfrentar muchos desafíos, uno de los cuales es la existencia de 18 millones¹³⁴ de personas que todavía se encuentran en condiciones de pobreza.

4.3.1 Tercer Informe de Gobierno 2014-2015 México

Dentro del tercer informe de gobierno que presentó el presidente de la República, el pasado 1 de noviembre de 2015, da cuenta de los avances que su gobierno ha logrado, dentro de éstos, existe un rubro dedicado a las acciones y resultados de la Cruzada Nacional Contra el Hambre y el cual se lee de la siguiente forma:

“La Secretaría Técnica de la Cruzada Nacional contra el Hambre, reportó a mayo de 2015, 7,808 comedores registrados en la CNCH, los cuales benefician a más de 746 mil personas. El Programa de Comedores Comunitarios entre septiembre de 2014 y agosto de 2015, operó 4,281 comedores en 17 entidades federativas, casi el doble de los 2,146 instalados en 12 entidades federativas al mes de agosto de 2014. A través de ellos, se beneficia a 435,414 personas con carencia por acceso a la alimentación, 71.7% más que los 257,520 atendidos en el mismo periodo del año anterior. Al cierre de 2014, el Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente" apoyó 3,536 espacios alimentarios que beneficiaron a 288,764 personas en 438 municipios de la 2a. etapa de la Cruzada. En comparación con 2013, se logró un incremento de 56.6% en los espacios apoyados. El Programa IMSS-PROSPERA de septiembre de 2014 a julio de 2015 distribuyó 380,300 suplementos a 374,981 niños y niñas de seis a 59 meses de edad, 27% más que los suplementos entregados el periodo pasado y canalizó 78,446 suplementos a igual número de mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, lo que supera en 24.7% a lo distribuido el lapso previo. Este programa cubre 675 municipios de la 2a. etapa de la CNCH, con una infraestructura de 2,335 unidades médicas de primer nivel de atención y 40 unidades de segundo nivel, para proporcionar servicios médicos primarios a poco más de 7.6 millones de personas. Al 30 de junio de 2015, más de 1.2 millones de niños, niñas y jóvenes fueron beneficiados en los 10,217 Centros Escolares de Tiempo Completo que brindan apoyo alimentario.”¹³⁵

¹³⁴ Cord, Louise, Maria Eugenia Genoni, y Carlos Rodríguez-Castelán. 2015. “Prosperidad compartida y fin de la pobreza en América Latina y el Caribe,” cuadernillo del Banco Mundial, Washington, DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.

¹³⁵ El documento oficial del tercer informe de gobierno está disponible en:

file:///D:/cruzada%20mex/3_IG_2015_PDF_270815.pdf

Sin embargo, a pesar de las cifras que el gobierno expone es evidente que la pobreza en nuestro país no se ha terminado y tampoco se ha avanzado en una lucha eficiente contra la pobreza y malnutrición que acapara a la población mexicana, la pobreza y la pobreza alimentaria son dos constantes en las deficiencias que tiene o que presenta el contexto social actual, por su parte, Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos en su libro titulado “*Pobreza y distribución del ingreso en México*” nos señala que la caracterización sociodemográfica de los hogares pobres y no pobres revela que una de las variables que está más asociada a la presencia de hogares pobres es la baja retribución al trabajo formal, es decir, no son solamente los desempleados o subempleados los que registran los mayores niveles de pobreza sino que la retribución al trabajo no están resultando una garantía para satisfacer las necesidades básicas y mucho menos generar ascenso social.¹³⁶

4.3.2 Informe de la SEDESOL respecto a la Cruzada Nacional Contra el Hambre

Asimismo, la SEDESOL presenta su informe de resultados, donde expone los avances obtenidos en la CNCH a la fecha de la publicación, en ese sentido, en su informativo núm. 9 del 5 de noviembre de 2015, se expone resultados de los programas que integran la CNCH y las cifras que hasta ese momento señalaban los avances.

El informe resalta la instalación de 7 mil 808 comedores instalados a nivel nacional, en los cuales se atiende a 746 mil 183 personas y las cuales son beneficiadas en el rubro alimentario con comidas “nutritivas” a bajo precio, por otro lado, también se enlistan a 844 mil 108 familias que cuentan con la tarjeta alimentaria SinHambre, lo que beneficia a 3 millones 374 mil 242 personas, dentro de este esquema y para el funcionamiento de la tarjeta SinHambre, se han instalado 147 Centros de Atención para Beneficiarias del Esquema SinHambre (CABE) que atienden a 1 millón 11 mil 252 derechohabientes, para garantizar el abasto de alimentos para la población objetivo.¹³⁷

Por su parte, el CONEVAL implementó el Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (2013-2019) con el objetivo de generar información durante el tiempo que se implementará en México, permitiendo valorar el desempeño de la estrategia iniciada en 2013 por el presidente Enrique Peña

¹³⁶ Julio Boltvinik, Enrique Hernández Laos. “*Pobreza y distribución del ingreso en México*”. Siglo Veintiuno Editores. México D.F. 1999. Pag. 354

¹³⁷ SEDESOL. “Informativo núm. 9 ¿Qué es la Cruzada Nacional Contra el Hambre?”. 2015 recuperado de: file:///D:/cruzada%20mex/Informativo_Sin_Hambre_9.pdf

Nieto. De esta manera, el CONEVAL dio a conocer los resultados intermedios de la CNCH los principales puntos que se mencionan son:

- *“La Cruzada va encaminada a un subconjunto de la población en pobreza extrema, y este estudio reporta avances importantes en la reducción de carencias sociales y la pobreza extrema a partir de una adecuada coordinación. Sin embargo, persiste el reto de vincularla con otras estrategias, especialmente económicas, para reducir de manera sostenida la pobreza.*
- *La Cruzada está modificando las dinámicas y rutinas de las dependencias de gobierno en sus tres órdenes. Sin embargo, el efecto es diferenciado y heterogéneo entre entidades federativas.*
- *Los hallazgos identificados mediante el trabajo de campo realizado para el diseño de la evaluación de la coordinación interinstitucional y de la participación comunitaria, apuntan a que, si bien es cierto que en los Comités Comunitarios se establecen las necesidades prioritarias de la comunidad, la entrega de apoyos está basada en la oferta disponible de los programas, y no en la demanda identificada a través de los propios comités comunitarios y los diagnósticos elaborados por los promotores.*
- *Con relación al análisis del uso de los recursos, se encontró que sí hubo un cambio entre 2014 y 2013. De manera particular, hubo mayor asignación de recursos a los rubros de agua y saneamiento y vivienda así como una disminución en el rubro de urbanización, que incluye caminos rurales, carreteras y proyectos similares.*
- *En cuanto al estudio exploratorio del impacto de la Cruzada, se observa un efecto significativo de dos puntos porcentuales en la reducción de la pobreza extrema. Sin embargo, no se observa efecto en el indicador de carencia por acceso a la alimentación”.*¹³⁸

Ahora bien, en el punto cuatro que citamos anteriormente, es cierto que a nivel nacional existe una necesidad por invertir en rubros como la vivienda, saneamiento y agua, pues sólo en México son 14 millones¹³⁹ de personas quienes viven sin agua suficiente, pero sería conveniente analizar hasta qué punto se resulta necesario darle mayor flexibilidad a este rubro, dada la importancia de mejorar la conectividad entre las zonas que ostentan mayor rezago educativo, carencia por acceso a la alimentación o carencias sociales, pues las vías de comunicación son esenciales para contribuir a un crecimiento económico exponencial en estas comunidades que se mantienen alejadas de otras y que precisamente por falta de

¹³⁸ CONEVAL. “Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre”. 2015 recuperado de: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/65660/Resultados Intermedios de la Cruzada.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/65660/Resultados_Intermedios_de_la_Cruzada.pdf)

¹³⁹ Petrich Blanchet. (20 de marzo de 2016). “Sobreviven sin agua suficiente 14 millones de personas en México”. La Jornada. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2016/03/20/politica/014n1pol>

caminos o carreteras es muy difícil el acceso, manteniéndose incomunicadas; con grandes rezagos económicos y sociales.

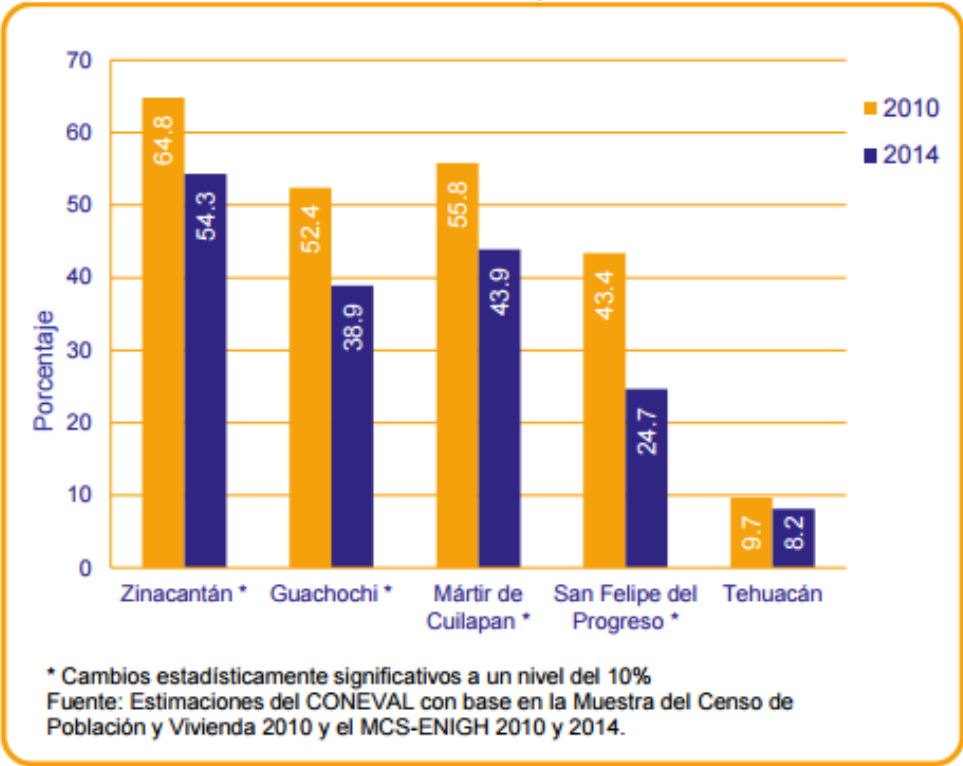
El CONEVAL evaluó a cinco municipios atendidos por la CNCH con el fin de contar con una herramienta de seguimiento a los resultados de ésta, los municipios fueron seleccionados bajo los criterios de: distribución de la población en el ámbito rural y urbano; y la presencia de población indígena.

Municipios seleccionados:

- 1. Zinacantán, Chiapas- 100% población indígena
- 2. Guachochi, Chihuahua- 72.4% población indígena
- 3. Mártir de Cuilapan, Guerrero- 61.8% población indígena
- 4. San Felipe del Progreso, Estado de México- 67.5% población indígena
- 5. Tehuacán, Puebla- 23.3% población indígena

El estudio reveló que en estos cinco municipios evaluados la pobreza extrema disminuyó aproximadamente diez puntos porcentuales, sin embargo, en Tehuacán no alcanzó tal porcentaje.

Ilustración 5.2 Población en situación de Pobreza Extrema



En el estudio se enfatiza que durante el tiempo evaluado la CNCH estuvo vigente y operando, pero respecto al municipio de Tehuacán sólo operó en las áreas ZAP por

lo que se explica, que el avance en la reducción de la pobreza extrema no se le puede atribuir solamente a la CNCH pues existieron distintos programas no pertenecientes a esta estrategia los que también contribuyeron en esa reducción. En cuanto al estudio exploratorio del impacto de la CNCH el informe muestra que la pobreza extrema pasó de 11.5 a 11.4 millones de personas entre 2012 y 2014 a nivel nacional, mientras que la población con carencia por acceso a la alimentación aumentó de 27.4 a 28 millones¹⁴⁰, como podemos observar es clara la reducción que hay en cuanto a la pobreza extrema, sin embargo, no se observa efecto positivo en el indicador de carencia a la alimentación, uno de los principales ejes de la CNCH.

Es preciso mencionar como lo hace el CONEVAL en su informe, que la política social implementada por el actual gobierno, ha concentrado esfuerzos en la reducción de carencias sociales, se ha apoyado a aquellas familias con características de pobreza extrema y en efecto se ha logrado reducir, no mayoritariamente, pero al fin se ha reducido las carencias sociales de esa población, no obstante, se deben buscar los mecanismos que garanticen la reducción de las diversas dimensiones de la pobreza que existen hoy en día en nuestro país, sacar de la pobreza extrema a un grupo específico no significa que ese grupo ya no sea pobre, pues los esfuerzos por abatir la pobreza en sus diferentes dimensiones requiere esquemas que mejoren la actividad económica en su conjunto, como lo hemos mencionado anteriormente, son necesarias estrategias que mejoren la inversión, los salarios, la productividad y la generación de empleos, entre otras.

4.4 Pronunciamientos de organismos internacionales: experiencia Mexicana con base al programa brasileño Fome Zero (FAO)

La FAO es una de las principales organizaciones que ha trabajado a nivel mundial para lograr la erradicación de la pobreza alimentaria en los países que desafortunadamente padecen esta problemática, se ha encargado además, de difundir el proyecto que Brasil haría exitoso en la lucha contra el hambre y la pobreza en 2003; Por ello la organización determinó como una prioridad apoyar a la CNCH que impulsó el gobierno mexicano.

Para impulsar el apoyo de la organización al programa social, se llevó a cabo en agosto de 2015, la firma de un Instrumento de Cooperación entre la FAO y la SEDESOL mediante el cual desarrollarán una agenda de trabajo para el

¹⁴⁰ CONEVAL. "Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre". 2015 recuperado de: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/65660/Resultados_Intermedios_de_la_Cruzada.pdf

acompañamiento técnico de la CNCH.¹⁴¹ El convenio busca incorporar la experiencia internacional a la CNCH; garantizar una mejor alimentación a la población objetivo; apoyar la pequeña agricultura familiar; recuperar la comida que se desperdicia y establecer un observatorio nacional de seguridad alimentaria.¹⁴²

Al respecto, el representante de la FAO en México acotó que: *“La erradicación del hambre y la reducción de la pobreza es una tarea de todos los mexicanos y las mexicanas. No es únicamente del Gobierno de la República, tiene que ver el Poder Legislativo, la iniciativa privada, organizaciones sociales, académicos, investigadores; es una tarea en la que la FAO estará presente mediante su apoyo técnico a la Cruzada, señaló Soto Baquero”*.¹⁴³

En el marco del Día Internacional de la Alimentación en 2015, el representante de la FAO planteó que la comunidad internacional reconoce el papel que ha protagonizado México en la agenda 2030 para el desarrollo sustentable de las Naciones Unidas, que tiene como uno de sus objetivos principales erradicar la pobreza. Asimismo, añadió que la FAO pondrá a disposición del gobierno mexicano las mejores experiencias del mundo en esta temática, y contribuirá a consolidar la presencia de México como país con responsabilidad global en temas estratégicos para la seguridad alimentaria.

Dentro de este rubro la FAO colabora en el desarrollo de las comunidades rurales más pobres para mejorar sus condiciones de vida, *“en el 2015 mediante asistencia técnica, la FAO contribuyó a aumentar la seguridad alimentaria y nutricional de más de 298 770 familias en 8 711 localidades, mediante prácticas que fomenten la inclusión social y productiva, la seguridad alimentaria, la nutrición adecuada de los niños y niñas, la erradicación del hambre y la disminución de la pobreza extrema, estas se realizaron en 24 de las 32 entidades federativas del país, las cuales se encuentran incluidas en la Cruzada Nacional contra el Hambre,; de igual manera, la FAO colabora desde 1998 con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) realizando la evaluación y el acompañamiento de sus programas. Actualmente, la FAO evalúa 10 programas públicos que representan el 75 por ciento del presupuesto que se destina al sector agroalimentario del país”*.¹⁴⁴

¹⁴¹ Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe. (27 de agosto de 2015). *“FAO y México refuerzan su alianza en la lucha contra el hambre”*. Recuperado de: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/326566/>

¹⁴² Méndez Ernesto. (18 de agosto de 2015). *“México, por camino correcto con Cruzada Nacional contra el Hambre: FAO”*. Excelsior. Recuperado de: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/08/18/1040941>

¹⁴³ Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Op. Cit.

¹⁴⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *“México y la FAO contribuyendo a la seguridad alimentaria a través del fortalecimiento de políticas públicas”*. Rescatado de: <http://www.fao.org/3/a-ax276s.pdf>

La organización ha manifestado también, su intensión por difundir la estrategia en materia alimentaria que ha implementado el gobierno mexicano con la CNCH para llevarlo como modelo a los países de la región, principalmente a América Latina y el Caribe, mediante una cooperación sur-sur.

4.4.1 BID: Apoyo a los Programas Latinoamericanos

El BID es un organismo internacional de desarrollo que ayuda y trabaja para mejorar la calidad de vida en América Latina, además apoya proyectos encaminados a mejorar la salud, educación y la infraestructura en la región a través de apoyos financieros y técnicos a los países que trabajan para reducir la pobreza y la desigualdad.

Al ser la principal fuente de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe, el BID aprobó en 2013, un préstamo por 450 millones de dólares ¹⁴⁵ a México para apoyar obras de infraestructura sanitaria, este recurso sería destinado para ayudar a zonas rurales y marginadas que no cuentan con agua potable y que apenas subsisten sin el vital líquido. Por ser una acción que se realiza en marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, el Banco indicó que se priorizarán los 400 municipios elegidos para dar inicio a la CNCH, ya que en *“dichos municipios existen cinco mil localidades que no tienen acceso al agua potables o a saneamiento, o bien donde la cobertura de estos dos servicios básicos se ubica por debajo de un 20%. Además, los recursos financiarán la construcción de 1 500 sistemas de agua potable, 550 sistemas de alcantarillado y 4 mil 488 soluciones individuales de saneamiento, cubriendo diversas actividades requeridas por las mismas obras.”*¹⁴⁶

Por su parte el BID ha reconocido el esfuerzo del gobierno mexicano por combatir el problema de la pobreza y la desigualdad en el país, apoyando abiertamente las acciones que se han tomado en marco de la CNCH.

¹⁴⁵ BID presta 450 mdd a México para obras de agua potable. (18 de diciembre de 2013). El universal.

Recuperado de: <http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2013/bid-mexico-prestamo-973846.html>

¹⁴⁶ Ibídem.

Conclusiones Generales

Hablar de la pobreza, y pobreza alimentaria en México como en Brasil, no son temas fáciles de discutir o resolver, tampoco se trata de condiciones que se puedan minimizar y desaparecer en meses o años, al contrario, son temáticas que por su complejidad deben ser analizadas minuciosamente, que se presentan en diferentes contextos con carácter global y estructural. Con la finalidad de combatir estas problemáticas se crean programas sociales tales como: la Cruzada Nacional Contra el Hambre y Hambre Cero, estos son ejemplos de esos esfuerzos gubernamentales que tienen como objetivo disminuir el número de personas que padezcan hambre y pobreza, sin embargo, a pesar de perseguir objetivos similares e inspirarse uno de otro (en este caso la CNCH inspirada en Hambre cero) en la práctica existen puntos discrepantes que los han llevado a distintos resultados.

Como primer punto, se planteó la hipótesis de que los resultados mostrados por el programa brasileño Hambre Cero se debieron al diseño y enfoque multidimensional que tomó el programa, así como, la ponderación del trabajo agrícola familiar de origen brasileño principalmente, demostrando que la diferencia en resultados respecto a su homóloga mexicana, la CNCH, se propiciaron al enfoque con resultados multidimensionales mínimos y con criterios más específico hacia la población atendida, además, se propuso analizar los factores integrantes de ésta y las directrices que ha tomado la CNCH para evaluar su desempeño en la población mexicana.

Como uno de los principales factores que señalamos es el funcionamiento de programas asistenciales en México, éste se inició formalmente con el PRONASOL, manteniendo a lo largo de los diversos programas un enfoque de mercado, principalmente como objeto de recaudación de votos favoreciendo al partido en el gobierno,¹⁴⁷ en este sentido, la Cruzada Nacional Contra el Hambre es implementada después de dos sexenios priistas y dos panistas (gobiernos de la alternancia) con sus respectivos programas sociales, los cuales presentaron resultados medianos sin un impacto importante en la reducción de la pobreza en México, y sin percepción de eficiencia por parte de la población. Por el contrario, en el caso Brasileño observamos que este es realmente el primer programa federal enfocado a la pobreza y la inseguridad alimentaria, sin embargo, la estrategia fue planeada mucho tiempo atrás, donde se permite formar perfectamente cada uno de las partes respecto a sus necesidades. Además, es preciso puntualizar que los dos programas han funcionado y contado con tintes políticos desde su nacimiento, por una parte la CNCH sirvió para canalizar los votos en diferentes partes de la República pues su actuación tuvo ponderación en las zonas donde habría alguna

¹⁴⁷ Antonio Peniche, *“El Pronasol: algunas notas y reflexiones generales”*, op. cit, pág. 25

elección popular, por otro lado, la estrategia brasileña Hambre Cero fungió como un lazo entre el Partido de los Trabajadores, al que pertenecía el presidente Lula, y la población pobre del país. Factor que se visualizó con más contundencia en las segundas elecciones para presidente de la República Federativa de Brasil en 2006 puesto que en las primeras elecciones de 2002 la población simpatizante pertenecía principalmente a la clase media, pero para 2006 fue el segmento socioeconómico bajo quien lo favoreció con su voto y los cuales habían sido los principales beneficiados del programa Hambre Cero.

Otro factor determinante en la diferencia de los resultados de ambos programas es la perspectiva del problema del hambre y la malnutrición que se tiene en cada país, pues a pesar de que los objetivos y mecanismos de acción son similares, se presentan diferencias a la hora de actuar sobre la problemática, esto debido a la visión que se tiene sobre éstos. En Brasil el problema del hambre era grave, pues una parte considerable de su población no tenía el acceso a los alimentos, pudiendo no alimentarse durante el día, convirtiéndose en una inseguridad alimentaria, por su parte, en México la problemática del hambre es relativamente pequeña si se compara con los índices de obesidad, sobre peso y enfermedades cardiovasculares, por lo que sigue siendo éste un punto a favor de la cruzada o que debería verse a su favor, pues el segmento de la población a la que va dirigido el programa es relativamente pequeño, mostrando de esta manera resultados más claros y contundentes. Generando aceptación y validando así el actual gobierno encabezado por el presidente Enrique Peña Nieto, situación que no se ha originado y debido a los múltiples casos de corrupción en el aparato del gobierno lo único que se ha logrado es un descontento y rechazo general a la administración peñista.

El enfoque con el que nacen estas dos propuestas son totalmente diferentes pues mientras Hambre Cero se crea para atender al total de la población brasileña que se encuentra en inseguridad alimentaria, en México la CNCH considera a la parte de la población que cumpla con las características puntualizadas en el programa, estas características permitieron por ejemplo en Brasil, que el Programa alcanzara a un mayor número de habitantes y por consiguiente la población atendida fuera mayor pero por su parte en México el programa permeó solo en grupo reducido de personas al buscar un mayor impacto con resultados concretos y visibles, sin embargo, estas características no se están manifestando.

La participación social ha fungido como un punto de convergencia entre los dos programas expuestos en este trabajo, factor primordial en el camino que generó los resultados obtenidos por Hambre Cero y las principales críticas que se generaron alrededor de la CNCH.

Brasil demostró con el apoyo brindado a la agricultura familiar, que ésta es una actividad que se impone ante la seguridad alimentaria generando además, trabajo y

recursos económicos a la población; que las acciones realizadas por las comunidades como las donaciones al Banco de Brasil, las cooperativas y los invernaderos de los pequeños agricultores generaron una solución relevante en los resultados del programa. Es preciso recalcar que asimismo la participación social en el Programa Hambre Cero significó, para el gobierno brasileño sinónimo de fortaleza y credibilidad, el hecho del involucramiento social por parte de las empresas nacionales y de los pequeños productores dio como resultado un programa fuerte para combatir el hambre y la malnutrición en Brasil, estos puntos generaron la confianza necesaria para que la población brindara su apoyo en combatir un problema que el gobierno declaró urgente y catastrófico. En ese sentido, el hecho de que en México se involucrara a las empresas transnacionales en la CNCH detonó una serie de cuestionamientos respecto a su funcionamiento, colocando entre dicho la legitimidad del programa bandera del gobierno priista, pues los convenios establecidos entre el gobierno federal y las empresas privadas, en este caso PEPSICO y NESTLÉ, generaron fuertes críticas de líderes de opinión, asumiendo como un grave error la participación de transnacionales en el problema que México presenta respecto al hambre y la malnutrición, sobre todo, siendo éstas las principales generadoras de problemas alimenticios a nivel mundial, con productos que cuentan con niveles nulos en vitaminas y minerales. Acciones que originan desconfianza en el vínculo privado y social, además de ocasionar una percepción escéptica del programa.

Hay que advertir en este sentido, que el gobierno brasileño desistió de hacer partícipe a las transnacionales que sí se tomaron en cuenta en la CNCH debido a la fortaleza de la opinión social ejercida sobre el tema, disolviendo cualquier lazo entre el gobierno y las transnacionales dentro del Programa Hambre Cero.

El factor salario también es un tema sólido dentro de las acciones que impulsaron al Programa Hambre Cero, puesto que resulta importante señalar que en Brasil hubo un aumento del 49% en el salario mínimo de 2003 a 2005, pasando de 61 dólares a 91 dólares respectivamente,¹⁴⁸ pero el tema del aumento salarial en México no ha tenido ninguna modificación, si bien en su momento el gobierno del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, tocó el tema para un posible aumento, la realidad es que no existe ninguna propuesta en este rubro por parte del gobierno federal.

Otro factor sustancial, es la corrupción generalizada que se expone sobre todo en México, éste es una temática que ha contribuido a reducir el impacto, desarrollo y aceptación de la CNCH. La fuga de recursos de los principales programas sociales

¹⁴⁸ Organización Internacional del Trabajo, "Brasil, el salario mínimo como respuesta a la crisis", consultado el 7 de junio de 2016 disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/article/wcms_limd2_11_es.pdf

es la característica más común de la corrupción dentro del gobierno, característica que lamentablemente se encuentra permeando los tres niveles de gobierno, uno de los escándalos que se desarrolló en torno a la CNCH en 2013, fue protagonizado por la Dr. Rosario Robles Berlanga, entonces secretaria de Desarrollo Social, acusada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de haber contribuido a un fraude con el valor de 845 millones de pesos, a razón de que la SEDESOL omitió supervisar, dar seguimiento y vigilar la prestación de los servicios convenidos,¹⁴⁹ este y otros escándalos protagonizados por las diferentes secretarías de estado han propiciado una mala aceptación de la CNCH y al gobierno en general.

Como se analiza en este trabajo, la CNCH ha tenido algunos puntos que disminuyen la legitimidad del mismo, sin embargo, la estrategia cuenta con variables a su favor al igual que el Programa Hambre Cero, donde podemos rescatar otras más, en ese sentido, rescataremos diversos puntos mediante un análisis FODA que se expondrá a continuación.

Caso mexicano - Cruzada Nacional Contra el Hambre

Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diversidad de programas en la estrategia contra el hambre ▪ Interconexión de programas gubernamentales ▪ Participación de las secretarías de Estado ▪ Participación de diversos sectores de la sociedad ▪ Observación de experiencias internacionales exitosas ▪ Visión de objetivos trazados 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Región geográfica extensa ▪ Diversidad de climas ▪ Posición geográfica estratégica ▪ Productos naturales mexicanos ricos en vitaminas y minerales ▪ Tratados internacionales
Debilidades	Amenazas

¹⁴⁹ Mathieu tourliere. (2013). Desnuda ASF fraude masivo en Cruzada contra el Hambre. *Un caso fabricado*. Revista proceso, Ed. 1999

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desigualdad en la distribución del ingreso ▪ Orientación política de los programas contra la pobreza ▪ Aportación intersecretarial nula ▪ Participación de empresas transnacionales ▪ Segregación del sector beneficiario ▪ Débil impacto en la agricultura familiar ▪ Servicios básicos insuficientes o inexistentes ▪ Débil cultura alimentaria 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Casos de corrupción en los diferentes niveles de gobierno ▪ Pérdida del poder adquisitivo ▪ Alta oferta de productos chatarra ▪ Injerencia y dependencia del exterior ▪ Aumento en el índice de enfermedades cardiovasculares
--	---

Caso brasileño- Hambre Cero (Fome Zero)

Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diversidad de programas en la lucha contra el hambre ▪ Investigación previa de la problemática del hambre en Brasil por parte del presidente Lula ▪ Participación de los diferentes sectores sociales ▪ Amplia cobertura del programa ▪ Interconexión de programas gubernamentales ▪ Observación e implementación de programas extranjeros en la lucha contra el hambre ▪ Problemática atendida en grado de cualquier desastre ▪ Fortalecimiento de la clase media brasileña ▪ Comercialización de productos de la agricultura familiar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legitimidad del gobierno encabezado por el presidente Lula ▪ Región geográfica extensa ▪ Productor de alimentos a nivel mundial ▪ Cadena de distribución y recolección de alimentos ▪ Empoderamiento de la población y reducción en la desigualdad ▪ Agricultura familiar
Debilidades	Amenazas

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Orientación política del programa ▪ Desigualdad en el presupuesto destinado a cada rubro ▪ Nula transparencia de los fondos utilizados en el programa | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Casos de corrupción ▪ Altos índices de inflación ▪ Desigualdad en el acceso a los alimentos ▪ Abandono en años anteriores al tema de seguridad alimentaria |
|---|---|

Una vez mencionados los factores anteriores, podemos emitir un juicio de valor ante las interrogantes planteadas en un principio. ¿En Brasil, cumplió con su objetivo el Programa Hambre cero impulsado por el presidente Lula? Y ¿En México, la Cruzada Nacional contra el Hambre del presidente Peña Nieto ha tenido éxito?

En primera instancia podemos responder que el Programa Hambre Cero no cumplió con su objetivo principal de erradicar la pobreza en Brasil, si bien, aún sigue existiendo pobreza e inseguridad alimentaria es de reconocer que el programa tuvo un gran impacto sobre todo en lo que respecta a la inseguridad alimentaria pues, Brasil se desplazó de 13.4% en 2002 a 9.5% de la población en 2006 que padecía esa característica y logrando para 2012 que menos del 5% de su población sufriera inseguridad alimentaria, respecto al factor pobreza tuvo una reducción de 67% pasando en 2002 de 44 millones de personas a 26.9 millones en 2009.¹⁵⁰

En lo que respecta a la Cruzada Nacional Contra el Hambre se concluye en que no se ha reducido los índices de pobreza y desnutrición en el país, y por el contrario han mostrado un aumento significativo. Por ejemplo, la población en pobreza ha pasado del 45.5% en 2012 al 46.2% para 2014 asimismo, la falta de acceso a alimentos mostró un aumento de 23.3% en 2012 a 23.4% en 2014, por su parte, la población en pobreza extrema manifestó una paupérrima reducción de 9.8% al 9.5% respectivamente.¹⁵¹ Demostrando que los esfuerzos emprendidos para erradicar la carencia alimentaria en México no han tenido el resultado esperado.

¹⁵⁰ Graziano Da Silva José, Del Grossi Mauricio Eduardo y De Franca Caio Galvao (Coord.) "Fome Zero: la experiencia brasileña", FAO, Brasil, 2012. Pág. 327-328

¹⁵¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Pobreza en México, consultado el 9 de junio de 2016, disponible en: http://www.coneval.org.mx/medicion/mp/paginas/pobreza_2014.aspx

Recomendaciones

A continuación se presentan una serie de recomendaciones en torno a la política social, con la finalidad de aportar argumentos en el desarrollo y planificación de las estrategias en seguridad alimentaria y pobreza.

Se demostró que las condiciones de pobreza en México no se mejoraron y la inseguridad alimentaria empeoró ligeramente, de la misma forma, los niveles de pobreza rural continúan siendo elevados, estos factores hacen difícil de alcanzar los objetivos señalados con anterioridad de cero hambre y eliminación de la desnutrición infantil. Es de recalcar que para que exista una verdadera lucha contra el hambre, los programas sociales deben llevar el concepto de seguridad alimentaria más allá de la producción y acceso a los alimentos, es sustancial admitir, que dentro de la seguridad alimentaria también se atribuyen las cuestiones relacionadas con la calidad de los alimentos, la información nutricional en éstos y la educación para el consumo, este último punto resulta sumamente importante sobre todo si se toma en cuenta que en México las cifras de personas con sobre peso, obesidad y portadores de enfermedades cardiovasculares va en aumento. Consecuencia de la mala alimentación o injerencia de alimentos con un porcentaje mínimo de vitaminas.

El combate contra la pobreza y la inseguridad alimentaria significa una responsabilidad por parte del Estado y la sociedad en general, por lo tanto, se tiene que desarrollar como tal, como una política de Estado y no de agenda, que tiende a cambiar respecto al gobierno que se encuentre en turno. Es importante que, una política de seguridad alimentaria se afirme como política transversal y como centro de la planificación de un gobierno, y no meramente como un programa sectorial vinculado al desarrollo agrícola o al área asistencial, al mismo tiempo, la construcción de una Política Nacional de Seguridad Alimentaria tiene un carácter sectorial estratégico. Por lo tanto, en cuanto se avanza en la implementación de una Política Nacional, es importante contar con un órgano específico que coordine políticas específicas, con presupuesto propio y con articulación intersectorial, para no quedar atado a un sector preexistente, como el área de agricultura o de asistencia social.¹⁵² Además, los recursos destinados a estas políticas sociales deben tener un enfoque de creación de oportunidades, esto con el objetivo que la población vulnerable encuentre y cree su propio desarrollo, lo cual será posible en el momento que se invierta en la profesionalización del campo, la capacitación en métodos de producción más efectivos y en la transferencia de nuevas tecnologías en los métodos de producción.

¹⁵² Graziano Da Silva José, Op. Cit. Pág.381

Impulsar, apoyar y dar seguimiento a proyectos familiares es una tarea que cualquier gobierno debe realizar. En México prevalecen los micronegocios, los cuales necesitan una iniciativa que los impulse y haga crecer al grado de hablar de un proyecto de exportación, generando a la par, oportunidad de trabajo para la población. El tema del autoempleo se vuelve relevante en un contexto donde la informalidad va a la alza, se debe contar con apoyo de los diferentes sectores que impulsen las actividades familiares, cursos de capacitación, además, de alianzas entre el sector empresarial y los pequeños productores, el gobierno como ente de autoridad tiene la obligación de contemplar que dentro de las grandes cadenas transnacionales exista un espacio dedicado a productos orgánicos y nacionales, en el cual los microempresarios mexicanos expongan al público sus diferentes productos, éstos deberán contar con un semáforo de la alimentación indicando el consumo o evitarlo según sea el caso.

Es importante adecuar la política fiscal del país con el objetivo de reducir la brecha que existe entre los ricos y pobres. Esta recaudación necesita ser más rígida para aquellos grandes corporativos que se valen de lagunas fiscales para evadir el pago de impuestos, pues son éstos los que en diversas ocasiones son estrictos con las pequeñas y medianas empresas, favoreciendo a las cadenas transnacionales. Asimismo antes de planear cualquier programa de lucha contra la pobreza es necesario clarificar las diferentes definiciones del problema a tratar, las características de la población afectada, identificación de las causas y efectos y el panorama que se viven en el país estudiado, pues la improvisación de un programa que atiende graves problemas como lo son la pobreza, el hambre, la malnutrición o la inseguridad alimentaria le resta eficiencia y sumergen un programa que es clave y urgente ante la problemática mundial.

Anexos

Anexo I

PROGRAMAS QUE CONFORMAN LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

Programas del ramo 06: 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

Programas del Ramo 08: 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

Programas del Ramo 09: Comunicaciones y Transportes

- Programa de Empleo Temporal (PET)

Programas del Ramo 10: Economía

- Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)
- Programa de fomento a la economía social
- Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario

Programas del Ramo 11: 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

Programas del Ramo 12: Salud

- Programas del Ramo 12: 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

Programas del Ramo 14: Trabajo y Previsión Social

- Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
- Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral
- Programa de Apoyo para la Productividad

Programas del Ramo 15: 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

Programas del Ramo 16: Medio Ambiente y Recursos Naturales

- ProÁrbol.- Desarrollo Forestal
- Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)
- Programa de Empleo Temporal (PET)
- 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

Programas del Ramo 20: 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 Empleo Temporal (PET)
- 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.

Programas del Ramo 36: Seguridad Pública

- Pago de cuota alimenticia por internos del fuero federal en custodia de los Gobiernos Estatales

Anexo II

MUNICIPIOS QUE INTEGRAN LA CRUZADDA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE (1ra Etapa)

Entidad federativa	Clave de municipio	Municipio
Aguascalientes	01001	Aguascalientes
Baja California	02004	Tijuana
Baja California	02001	Ensenada
Baja California	02002	Mexicali
Baja California Sur	03008	Los Cabos
Campeche	04003	Carmen
Campeche	04002	Campeche
Campeche	04009	Escárcega
Chiapas	07059	Ocosingo
Chiapas	07031	Chilón
Chiapas	07052	Las Margaritas
Chiapas	07096	Tila
Chiapas	07023	Chamula
Chiapas	07089	Tapachula
Chiapas	07065	Palenque
Chiapas	07101	Tuxtla Gutiérrez
Chiapas	07081	Simojovel
Chiapas	07061	Ocozocoautla de Espinosa

Chiapas	07078	San Cristóbal de las Casas
Chiapas	07093	Tenejapa
Chiapas	07064	Oxchuc
Chiapas	07107	Villa Corzo
Chiapas	07099	La Trinitaria
Chiapas	07106	Venustiano Carranza
Chiapas	07111	Zinacantán
Chiapas	07026	Chenalhó
Chiapas	07108	Villaflores
Chiapas	07041	La Independencia
Chiapas	07112	San Juan Cancuc
Chiapas	07004	Altamirano
Chiapas	07100	Tumbalá
Chiapas	07057	Motozintla
Chiapas	07017	Cintalapa

Entidad federativa	Clave de municipio	Municipio
Chiapas	07019	Comitán de Domínguez
Chiapas	07077	Salto de Agua
Chiapas	07076	Sabanilla
Chiapas	07097	Tonalá
Chiapas	07034	Frontera Comalapa
Chiapas	07069	Pijijiapan
Chiapas	07109	Yajalón
Chiapas	07072	Pueblo Nuevo Solistahuacán
Chiapas	07094	Teopisca
Chiapas	07092	Tecpatán
Chiapas	07030	Chicomuselo
Chiapas	07027	Chiapa de Corzo
Chiapas	07066	Pantelhó
Chiapas	07049	Larráinzar
Chiapas	07039	Huitiupán
Chiapas	07020	La Concordia
Chiapas	07080	Siltepec
Chiapas	07038	Huixtán
Chiapas	07047	Jitotol
Chiapas	07014	El Bosque
Chiapas	07022	Chalchihuitán
Chiapas	07056	Mitontic
Chiapas	07082	Sitalá
Chiapas	07024	Chanal
Chiapas	07060	Ocotepec
Chiapas	07115	Maravilla Tenejapa
Chiapas	07007	Amatenango del Valle
Chiapas	07110	San Lucas

Chiapas	07113	Aldama
Chiapas	07119	Santiago el Pinar
Chihuahua	08037	Juárez
Chihuahua	08029	Guadalupe y Calvo
Chihuahua	08027	Guachochi
Chihuahua	08019	Chihuahua
Chihuahua	08046	Morelos
Entidad federativa	Clave de municipio	Municipio

Coahuila	05035	Torreón
Coahuila	05030	Saltillo
Colima	06009	Tecomán
Distrito Federal	09007	Iztapalapa
Distrito Federal	09005	Gustavo A. Madero
Distrito Federal	09012	Tlalpan
Distrito Federal	09010	Álvaro Obregón
Durango	10005	Durango
Durango	10014	Mezquital
Durango	10007	Gómez Palacio
Guanajuato	11020	León
Guanajuato	11017	Irapuato
Guanajuato	11003	San Miguel de Allende
Guanajuato	11007	Celaya
Guanajuato	11023	Pénjamo
Guanajuato	11014	Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional
Guanajuato	11037	Silao
Guanajuato	11030	San Felipe
Guanajuato	11033	San Luis de la Paz
Guerrero	12001	Acapulco de Juárez
Guerrero	12028	Chilapa de Álvarez
Guerrero	12066	Tlapa de Comonfort
Guerrero	12029	Chilpancingo de los Bravo
Guerrero	12012	Ayutla de los Libres
Guerrero	12046	Ometepec
Guerrero	12052	San Luis Acatlán
Guerrero	12021	Coyuca de Benítez
Guerrero	12053	San Marcos
Guerrero	12056	Tecoanapa
Guerrero	12076	Acatepec
Guerrero	12055	Taxco de Alarcón
Guerrero	12071	Xochistlahuaca
Guerrero	12011	Atoyac de Álvarez
Guerrero	12057	Técpan de Galeana
Guerrero	12003	Ajuchitlán del Progreso
Guerrero	12032	General Heliodoro Castillo

Entidad federativa	Clave de municipio	Municipio
--------------------	--------------------	-----------

Guerrero	12058	Teloloapan
Guerrero	12051	Quechultenango
Guerrero	12061	Tixtla de Guerrero
Guerrero	12010	Atlixac
Guerrero	12038	Zihuatanejo de Azueta
Guerrero	12041	Malinaltepec
Guerrero	12002	Ahuacuotzingo
Guerrero	12054	San Miguel Totolapan
Guerrero	12040	Leonardo Bravo
Guerrero	12062	Tlacoachistlahuaca
Guerrero	12004	Alcozauca de Guerrero
Guerrero	12078	Cochoapa el Grande
Guerrero	12043	Metlatónoc
Guerrero	12045	Olinalá
Guerrero	12020	Copanatoyac
Guerrero	12079	José Joaquín de Herrera
Guerrero	12042	Mártir de Cuilapan
Guerrero	12016	Coahuayutla de José María Izazaga
Guerrero	12019	Copalillo
Guerrero	12025	Cuauhtepec
Guerrero	12030	Florencio Villarreal
Guerrero	12069	Xalpatláhuac
Guerrero	12081	Iliatenco
Guerrero	12018	Copala
Guerrero	12072	Zapotitlán Tablas
Guerrero	12036	Igualapa
Guerrero	12063	Tlacoapa
Guerrero	12065	Tlaxiáhuac de Maldonado
Guerrero	12009	Atlamajalcingo del Monte
Hidalgo	13028	Huejutla de Reyes
Hidalgo	13078	Xochiatipan
Hidalgo	13027	Huehuetla
Hidalgo	13080	Yahualica
Hidalgo	13053	San Bartolo Tutotepec
Jalisco	14039	Guadalajara
Jalisco	14120	Zapopan
Jalisco	14098	Tlaquepaque
Entidad federativa	Clave de municipio	Municipio
Jalisco	14101	Tonalá

Jalisco	14097	Tlajomulco de Zúñiga
Jalisco	14061	Mezquitic
México	15033	Ecatepec de Morelos
México	15106	Toluca
México	15031	Chimalhuacán

México	15058	Nezahualcóyotl
México	15074	San Felipe del Progreso
México	15057	Naucalpan de Juárez
México	15042	Ixtlahuaca
México	15124	San José del Rincón
México	15039	Ixtapaluca
México	15122	Valle de Chalco Solidaridad
México	15104	Tlalnepantla de Baz
México	15060	Nicolás Romero
México	15025	Chalco
México	15118	Zinacantepec
México	15114	Villa Victoria
México	15109	Tultitlán
México	15099	Texcoco
México	15082	Tejupilco
México	15013	Atizapán de Zaragoza
México	15087	Temoaya
México	15005	Almoleya de Juárez
México	15070	La Paz
México	15081	Tecámac
México	15085	Temascalcingo
México	15121	Cuautitlán Izcalli
México	15047	Jiquipilco
México	15001	Acambay
México	15088	Tenancingo
México	15080	Sultepec
México	15123	Luvianos
México	15119	Zumpahuacán
México	15041	Ixtapan del Oro
Michoacán	16053	Morelia
Entidad federativa	Clave de municipio	Municipio
Michoacán	16102	Uruapan

Michoacán	16112	Zitácuaro
Michoacán	16034	Hidalgo
Michoacán	16108	Zamora
Michoacán	16050	Maravatío
Michoacán	16057	Nocupétaro
Morelos	17007	Cuernavaca
Nayarit	18009	Del Nayar
Nuevo León	19039	Monterrey
Oaxaca	20184	San Juan Bautista Tuxtepec
Oaxaca	20334	Villa de Tututepec de Melchor Ocampo
Oaxaca	20278	San Miguel Soyaltepec
Oaxaca	20067	Oaxaca de Juárez

Oaxaca	20406	Santa María Chilchotla
Oaxaca	20085	San Agustín Loxicha
Oaxaca	20134	San Felipe Jalapa de Díaz
Oaxaca	20469	Santiago Juxtlahuaca
Oaxaca	20232	San Lucas Ojitlán
Oaxaca	20171	San José Tenango
Oaxaca	20386	Santa Cruz Zenzontepec
Oaxaca	20205	San Juan Lalana
Oaxaca	20450	Santiago Amoltepec
Oaxaca	20248	San Mateo del Mar
Oaxaca	20058	Mazatlán Villa de Flores
Oaxaca	20466	Santiago Ixtayutla
Oaxaca	20509	Santo Domingo de Morelos
Oaxaca	20125	San Carlos Yautepec
Oaxaca	20325	San Pedro Quiatoni
Oaxaca	20016	Coicoyán de las Flores
Oaxaca	20242	San Martín Peras
Oaxaca	20136	San Felipe Usila
Oaxaca	20468	Santiago Jocotepec
Oaxaca	20012	Candelaria Loxicha
Oaxaca	20309	San Pedro Ixcatlán
Oaxaca	20229	San Lorenzo Texmelúcan
Oaxaca	20234	San Lucas Zoquiápam
Entidad federativa	Clave de municipio	Municipio
Oaxaca	20261	San Miguel Amatitlán
Oaxaca	20407	Santa María Chimalapa

Oaxaca	20275	San Miguel Quetzaltepec
Oaxaca	20040	Huautepec
Oaxaca	20392	Santa Lucía Monteverde
Oaxaca	20225	San Lorenzo
Oaxaca	20502	Santiago Zacatepec
Oaxaca	20460	Santiago Choápam
Oaxaca	20159	San Jerónimo Coatlán
Oaxaca	20554	Totontepec Villa de Morelos
Oaxaca	20494	Santiago Tlazoyaltepec
Oaxaca	20326	San Pedro Sochiápam
Oaxaca	20126	San Cristóbal Amatlán
Oaxaca	20543	Tataltepec de Valdés
Oaxaca	20434	Santa María Teopoxco
Oaxaca	20352	San Simón Zahuatlán
Oaxaca	20491	Santiago Textitlán
Oaxaca	20263	San Miguel Coatlán
Oaxaca	20517	Santo Domingo Tepuxtepec
Oaxaca	20051	Magdalena Teitipac

Oaxaca	20116	San Bartolomé Ayautla
Oaxaca	20391	Santa Lucía Miahuatlán
Oaxaca	20384	Santa Cruz Xitla
Oaxaca	20098	San Andrés Teotilápam
Oaxaca	20367	Santa Catarina Mechoacán
Oaxaca	20015	Coatecas Altas
Oaxaca	20095	San Andrés Paxtlán
Oaxaca	20029	Eloxochitlán de Flores Magón
Oaxaca	20337	San Pedro y San Pablo Ayutla
Oaxaca	20271	San Miguel Mixtepec
Oaxaca	20366	Santa Catarina Loxicha
Oaxaca	20111	San Antonio Tepetlapa
Oaxaca	20170	San José Lachiguiri
Oaxaca	20424	Santa María Ozolotepec
Oaxaca	20302	San Pedro Atoyac
Entidad federativa	Clave de municipio	Municipio
Oaxaca	20534	San Vicente Coatlán
Oaxaca	20169	San José Independencia
Oaxaca	20457	Santiago Camotlán

Oaxaca	20497	Santiago Yaitepec
Oaxaca	20330	San Pedro Teutila
Oaxaca	20050	Magdalena Peñasco
Oaxaca	20212	San Juan Petlapa
Oaxaca	20454	Santiago Atitlán
Oaxaca	20211	San Juan Ozolotepec
Oaxaca	20435	Santa María Tepantlali
Oaxaca	20306	San Pedro el Alto
Oaxaca	20133	San Esteban Atatlahuca
Oaxaca	20202	San Juan Lachao
Oaxaca	20037	Mesones Hidalgo
Oaxaca	20231	San Lucas Camotlán
Oaxaca	20284	San Miguel Tilquiápam
Oaxaca	20203	San Juan Lachigalla
Oaxaca	20527	Santos Reyes Pápalo
Oaxaca	20024	Cuyamecalco Villa de Zaragoza
Oaxaca	20146	San Francisco Logueche
Oaxaca	20490	Santiago Texcalcingo
Oaxaca	20396	Santa María la Asunción
Oaxaca	20220	San Juan Tepeuxila
Oaxaca	20187	San Juan Coatzóspam
Oaxaca	20189	San Juan Comaltepec
Oaxaca	20448	Santa María Zaniza
Oaxaca	20360	Santa Ana Zegache
Oaxaca	20007	Asunción Ocotlán

Oaxaca	20158	San Jacinto Tlacotepec
Oaxaca	20379	Santa Cruz Nundaco
Oaxaca	20388	Santa Inés del Monte
Oaxaca	20323	San Pedro Ocotepc
Oaxaca	20433	Santa María Temaxcaltepec
Oaxaca	20425	Santa María Pápalo
Oaxaca	20182	San Juan Bautista Tlacoatzintepec
Entidad federativa	Clave de municipio	Municipio
Oaxaca	20240	San Martín Itunyoso
Oaxaca	20561	Yaxe
Oaxaca	20175	San Juan Bautista Atatlahuca
Oaxaca	20139	San Francisco Chapulapa

Oaxaca	20027	Chiquihuitlán de Benito Juárez
Oaxaca	20465	Santiago Ixcuintepec
Oaxaca	20164	San Jorge Nuchita
Oaxaca	20529	Santos Reyes Yucuná
Oaxaca	20297	San Pablo Tijaltepec
Oaxaca	20162	San Jerónimo Taviche
Oaxaca	20236	San Marcial Ozolotepec
Oaxaca	20438	Santa María Tlalixtac
Oaxaca	20110	San Antonio Sinicahua
Oaxaca	20395	Santa María Apazco
Oaxaca	20264	San Miguel Chichahua
Oaxaca	20374	Santa Cruz Acatepec
Oaxaca	20315	San Pedro Mártir
Oaxaca	20048	Magdalena Mixtepec
Oaxaca	20148	San Francisco Ozolotepec
Oaxaca	20428	Santa María Quiegolani
Oaxaca	20270	San Miguel Huautla
Oaxaca	20328	San Pedro Taviche
Oaxaca	20127	San Cristóbal Amoltepec
Oaxaca	20195	San Juan Diuxi
Oaxaca	20257	San Melchor Betaza
Oaxaca	20163	San Jerónimo Tecóatl
Oaxaca	20440	Santa María Totolapilla
Oaxaca	20512	Santo Domingo Ozolotepec
Oaxaca	20228	San Lorenzo Cuaunecuiltitla
Oaxaca	20514	Santo Domingo Roayaga
Oaxaca	20361	Santa Catalina Quierí
Oaxaca	20355	Santa Ana Cuauhtémoc
Oaxaca	20304	San Pedro Coxcaltepec Cántaros
Oaxaca	20155	San Ildefonso Sola
Oaxaca	20282	San Miguel Tenango
Oaxaca	20354	Santa Ana Ateixtlahuaca

Entidad federativa	Clave de municipio	Municipio
Puebla	21114	Puebla
Puebla	21156	Tehuacán
Puebla	21119	San Andrés Cholula
Puebla	21010	Ajalpan

Puebla	21071	Huachinango
Puebla	21019	Atlixco
Puebla	21197	Xicotepec
Puebla	21195	Vicente Guerrero
Puebla	21017	Atempan
Puebla	21217	Zoquitlán
Puebla	21078	Huitzilán de Serdán
Puebla	21061	Eloxochitlán
Puebla	21120	San Antonio Cañada
Puebla	21028	Camocuautla
Querétaro	22014	Querétaro
Querétaro	22016	San Juan del Río
Quintana Roo	23005	Benito Juárez
Quintana Roo	23004	Othón P. Blanco
San Luis Potosí	24037	Tamazunchale
San Luis Potosí	24003	Aquismón
San Luis Potosí	24028	San Luis Potosí
San Luis Potosí	24054	Xilitla
San Luis Potosí	24057	Matlapa
San Luis Potosí	24041	Tanlajás
San Luis Potosí	24031	Santa Catarina
Sinaloa	25006	Culiacán
Sinaloa	25011	Guasave
Sinaloa	25017	Sinaloa
Sinaloa	25001	Ahome
Sonora	26030	Hermosillo
Sonora	26026	Etchojoa
Tabasco	27002	Cárdenas
Tabasco	27008	Huimanguillo
Tabasco	27005	Comalcalco
Tabasco	27004	Centro
Tabasco	27003	Centla
Tabasco	27012	Macuspana
Entidad federativa	Clave de municipio	Municipio
Tabasco	27006	Cunduacán
Tamaulipas	28022	Matamoros
Tamaulipas	28032	Reynosa
Tamaulipas	28003	Altamira
Tlaxcala	29025	San Pablo del Monte

Tlaxcala	29007	El Carmen Tequexquitta
----------	-------	------------------------

Tlaxcala	29037	Zitlaltépec de Trinidad Sánchez Santo
Veracruz	30124	Papantla
Veracruz	30155	Tantoyuca
Veracruz	30160	Álamo Temapache
Veracruz	30141	San Andrés Tuxtla
Veracruz	30175	Tihuatlán
Veracruz	30047	Coscomatepec
Veracruz	30083	Ixhuatlán de Madero
Veracruz	30061	Las Choapas
Veracruz	30087	Xalapa
Veracruz	30193	Veracruz
Veracruz	30010	Altotonga
Veracruz	30058	Chicontepepec
Veracruz	30149	Soteapan
Veracruz	30003	Acayucan
Veracruz	30201	Zongolica
Veracruz	30108	Minatitlán
Veracruz	30023	Atzalan
Veracruz	30173	Tezonapa
Veracruz	30086	Jalacingo
Veracruz	30189	Tuxpan
Veracruz	30039	Coatzacoalcos
Veracruz	30130	Playa Vicente
Veracruz	30159	Tehuipango
Veracruz	30147	Soledad Atzompa
Veracruz	30127	La Perla
Entidad federativa	Clave de municipio	Municipio
Veracruz	30104	Mecayapan
Veracruz	30067	Filomeno Mata
Veracruz	30202	Zontecomatlán de López y Fuentes
Veracruz	30029	Calchahualco
Veracruz	30103	Mecatlán

Veracruz	30110	Mixtla de Altamirano
Veracruz	30076	Ilamatlán
Veracruz	30018	Aquila
Yucatán	31050	Mérida
Yucatán	31073	Tahdziú
Zacatecas	32010	Fresnillo
Zacatecas	32038	Pinos

Anexo v

PROGRAMAS QUE CONFORMAN HAMBRE CERO (BRASIL)

Transferencia de ingresos condicionada

- Bolsa familia

Programas de alimentación y nutrición

- Alimentación escolar en la enseñanza pública básica
- 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
- Complementación de 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

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
- Seguro de complementación de ingresos en caso de desastres
- Seguro de la agricultura familiar
- Programa de adquisición de alimentos de la agricultura familiar

Promoción de procesos de generación de rendimiento

- Cualificación social y profesional
- Economía solidaria e inclusión productiva
- Consorcio de seguridad alimentaria y desarrollo local
- Organización productiva de comunidades
- Desarrollo de cooperativas de catadores
- Microcrédito productivo orientado

Articulación y movilización

- Casa de las familias
- Gestión de ayudas y donaciones
- Capacitación de agentes públicos y sociales
- Alianzas con empresas y entidades
- Control social

Listado de tablas y gráficas

Núm. De tabla o gráfica	Título	Pág.
1.1	Concepto hambre	7
1.2	Derecho a la alimentación	11
1.3	Progreso en la lucha contra el hambre	15
1.4	Objetivos de desarrollo del milenio	19
1.5	Tasa de pobreza extrema en países en desarrollo	20
2.1	Componentes del programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)	36
2.2	Grupos de marginación	37
2.3	Política social del Presidente Vicente Fox Quesada	43
2.4	Modalidades del programa Oportunidades Productivas	47
3.1	El círculo vicioso del hambre	58
3.2	Esquema de las propuestas del Proyecto Hambre Cero	61
3.3	Evolución del salario mínimo real, desde 2002 a 2013 en Brasil	62
3.4	Síntesis de las estimaciones de costo y origen de los recursos de los programas específicos del Proyecto Hambre Cero	70
3.5	Línea del tiempo sobre los distintos enfoques del combate al hambre en Brasil	80
3.6	Conferencias nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (1986 a 2011)	81
3.7	Ejes, programas y acciones del programa Fome Zero	84
4.1	Matriz de marco lógico de la CNCH	91
4.2	Tabla sobre el cálculo de la pobreza multidimensional	91
4.3	Objetivos e indicadores de la Cruzada Nacional Contra el Hambre	93
4.4	Distribución de población total, población pobre y población en pobreza extrema por tamaño de municipio	95
4.5	Distribución de municipios seleccionados en la CNCH	96
4.6	Modelos de inclusión municipal en la CNCH	97

4.7	Distribución estatal de las ZAP rurales y urbanas, y los comedores comunitarios en operación 2014 (Estados con más ZAP)	103
4.8	Evolución temporal de la pobreza extrema: Brasil 1990 al 2009	106
4.9	Semáforo alimentario	112
5.1	Número de personas pobres según el criterio del Programa Hambre Cero (Brasil 1999 a 2009) en millones de personas	114
5.2	Población en situación de pobreza extrema	118

Fuentes bibliográficas

- José Narro Robles, *Derechos y políticas sociales*, instituto de investigaciones jurídicas UNAM, D.F.
- Elisa Badillo, Víctor Martínez, José Luis Soberanes. *Los derechos humanos en México*. (2da ed.) Porrúa, México, D.F. 2005.
- FAO, FIDA Y PMA. 2015. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. Roma, FAO, 2015.
- Cristina T. Penso D'Albenzio, Isabel Font Playán (Coordinadoras), *Políticas sociales y nuevos actores*. División de Ciencias Sociales y Humanidades. UAM Azcapotzalco. México D.F. Primera Edición, 2001.
- FAO, FIDA Y PMA. 2014. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2014. Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición*. Roma, FAO, 2014.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial SISTA S.A de C.V. México D.F.
- Cardozo Brum, Myriam, *La evaluación de políticas y programas de desarrollo social en México*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, México, 2006.
- Denise Dresser, "En busca de la legitimidad perdida. Pronasol, pobreza y política en el gobierno de Salinas", en Gabriel Martínez (comp.), *Pobreza y política social en México*, México, ITAM-Fondo de Cultura Económica, 1997.
- José Agustín, *Tragicomedia Mexicana 3. La Vida en México de 1982 a 1994*. Editorial Planeta, México 1998.
- Luis Aguilar Villanueva, "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes." *Revista Mexicana de Sociología*, II-UNAM, año LVIII; núm. 3, 1996.
- Mario Luis, "La asistencia Social en México", Paideia, México, 1999.
- Antonio Peniche, "El Pronasol: algunas notas y reflexiones generales" *El cotidiano*, UAM-A, núm 49, 1992.
- Secretaría de Desarrollo Social, "Cronología del inicio de los principales programas y actos del Programa de Solidaridad, de diciembre de 1988 a mayo de 1993", mimeo, México, Sedesol, 1993.
- Gabriela Barajas, "Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol" *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México 1997.
- 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.
- Leonardo Valdés, "1994, entre la legitimidad y la crisis" en Manuel Larrosa y Leonardo Valdés (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México*, 1994. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 1998.
- Betto, Frei, El programa Hambre Cero en Brasil, en "La pobreza un problema de todos", FLACSO, Guatemala, 2004.
- Scott John. "Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): México." *Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural*:

- Lecciones para una Reorientación de las Políticas*. Estudio RIMISP-FAO, Informe Final. CIDE. México 1999.
- Campos Alanís, Juan; (2003). Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) en el municipio de San Felipe del Progreso, estado de México, 1998-2000. Papeles de Población, enero-marzo. pág. 192-193.
 - Boltvinik, Julio, “Medición Multidimensional de la pobreza en México”, COLMEX Y CONEVAL, México, 2010.
 - Programa de Oportunidades Productivas, Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 2002. Quinta sección.
 - Graziano Da Silva José, Del Grossi Mauricio Eduardo y De Franca Caio Galvao (Coord.) “*Fome Zero: la experiencia brasileña*”, FAO, Brasil, 2012.
 - Leao Marília; S. Maluf. Renato. “*la construcción social de un sistema público de seguridad alimentaria y nutricional: la experiencia brasileña*”. Brasilia, ABRANDH, 2012.
 - Takagi Maya, Del Grossi Mario Eduardo, Da silva José Graziano, “*El programa Hambre Cero dos años después*”, Unicamp, 2005.
 - Leão Marília; Renato S. Maluf. *La construcción social de un sistema público de seguridad alimentaria y nutricional: la experiencia brasileña*. Brasilia. ABRANDH, 2012.
 - Álcantara Saéz, Manuel y Arnulfo Melo, Carlos, *La Democracia Brasileña: Balance y perspectivas para el siglo XXI*, Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 2008.
 - Josué de Castro. “*Geopolítica del hambre*”. Ediciones Guadarrama, Madrid, España 1975.
 - Julio Boltvinik, Enrique Hernández Laos. “*Pobreza y distribución del ingreso en México*”. Siglo Veintiuno Editores. México D.F. 1999

FUENTES ELECTRÓNICAS

- Frei Betto. “El programa Hambre Cero en Brasil”. Recuperado de: <http://old.congreso.gob.gt/plumainvitada/15.pdf>
- CLACSO, Teoría de la dependencia. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/t.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Preguntas Frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Folleto informativo N° 33, Derechos Humanos, Ginebra, Marzo del 2009, consultado en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS33_sp.pdf
- UNICEF. Salud y nutrición. *El doble reto de la malnutrición y la obesidad*. Consultado en: <http://www.unicef.org/mexico/spanish/17047.htm>
- *Derecho a la Alimentación*, Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025- IALCSH, consultado en: <http://www.ialcsh.org/es/la-iniciativa/derecho-alimentacion/>
- SEDESOL. *Definición de hambre en la CNCH*, consultado en: [http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Definicion de hambre en la CNCH](http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Definicion%20de%20hambre%20en%20la%20CNCH)

- FAO, *Glosario de términos*, consultado en: <http://www.fao.org/docrep/014/am401s/am401s07.pdf>
- Constitución de la República Federativa de Brasil, consultado en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1875>
- Instituto del Tercer Mundo. Brasil: Incorporación del derecho a la alimentación en la constitución. consultado en: <http://www.choike.org/nuevo/informes/7689.html>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, consultado en: <http://www.fao.org/home/es/>
- Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html>
- MasAgro. Modernización sustentable de la agricultura tradicional, consultada en: <http://masagro.mx/index.php/es/inicio/34-boletines/boletines-2015/127-lideres-internacionales-presentan-agrolac-2025-plataforma-de-inversion-publico-privada-que-reconoce-casos-de-exito-de-masagro>
- Naciones Unidas. 2015. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015*. Nueva York. ONU. Consultado en: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Consultado en: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/IEPSM.aspx>
- L. Montalvo Tania, (22 de enero de 2013). De Solidaridad a la Cruzada contra el Hambre. *CNN*. Vol. 1147 Recuperado de: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/solidaridad-1988>
- Instituto Federal Electoral. Elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. "Estadística de las elecciones federales de 1994, resultados nacionales y por entidad federativa". Recuperado de: http://www.ine.mx/documentos/RESELEC/nuevo_1994/pres_94/nac_edo/nac_pre_94.html
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, pág. 112. 1995. Consultado en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>
- Presidencia de la República, Presentación del Programa Progresá. Consultado en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ago97/06ago97-1.html>
- M. Ackerman John. (22 de mayo de 2014). El mito de la transición democrática. *Proceso*, Edición 1960. recuperado de: <http://www.proceso.com.mx/?p=372867>
- Rogelio Gómez Hermosillo, "Progresá crece, mejora y se transforma en Oportunidades", en Indesol. *desayunando contigo...* consultado en: <http://indesol.gob.mx/indesol/desayRogG.html>
- La jornada en línea: <http://www.jornada.unam.mx>
- Sergio Sarmiento. (9 de julio 2011) Entrevista con Inacio Lula Da Silva. Recuperado de: <http://smirmidones.blogspot.mx/>
- Salud y nutrición. *El doble reto de la malnutrición y la obesidad*. Unicef México. Recuperado de: <http://www.unicef.org/mexico/spanish/17047.htm>
- Rodríguez Gómez, Samantha, "Brasil y su proyecto Hambre Cero", *Claustronomía*. Revista gastronómica digital, Universidad del Claustro de Sor Juana, México, D.F., 2014.

- Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/external/spanish/>
- DOF, “Decreto por el cual se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre”. 2013 consultado en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22%2f01%2f2013
- SEDESOL. “¿Qué es la Cruzada?”, 2016. Consultado en: <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/cruzada-nacional-contra-el-hambre-18938?idiom=es>
- México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. “Cruzada Nacional Contra el Hambre: dudas y preocupaciones”. 2013.
- SEDESOL, Normas de Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Contra el Hambre, fecha de consultado en: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/2_NORMAS_DE_ORGANIZACION_Y_FUNCIONAMIENTO_INTERNO_DE_LA_COMISION_INTERSECRETARIAL_PARA_LA_INSTRUMENTACION_DE_LA_CNCH.pdf
- Cámara de diputados. “CRUZADA CONTRA EL HAMBRE. Análisis Teórico Conceptual, de Marco Jurídico, Políticas Públicas, Derecho Comparado y de Opiniones Especializadas”. Consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-84-13.pdf>
- El Economista en línea: <http://eleconomista.com.mx>
- SEDESOL. “Lineamientos específicos del Programa de Comedores Comunitarios, en el marco de la Cruzada Contra el Hambre”. 2014
- Excelsior en línea: <http://www.excelsior.com.mx>
- Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil. Programa Bolsa Familia. Recuperado de: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios/beneficios>
- Daudén Laura. (2014). Logros, Críticas Y Futuro del Programa Bolsa Familia en Brasil. 22 de abril de 2016, de Revista de Información y Debate Sitio web: <http://www.revistapueblos.org/?p=15563>
- Nestlé. Programa Nestlé Nutrir Crianças Saudáveis. Fundación Nestlé Brasil. 2008. Consultado en: <https://voluntariosnestle.v2v.net/pages/30>
- La redacción. (2013). Se incorporan Pepsico y Nestlé a Cruzada contra el Hambre. Revista proceso. Ed. 2062
- SEDESOL. “Convenio de Colaboración Alianza Estratégica Público Privada con Pepsico”. 2013
- Animal Político. (12 de abril 2013). Robles defiende participación de Pepsi y Nestlé en Cruzada contra el Hambre. (Mensaje en un blog) Recuperado de: <http://www.animalpolitico.com/2013/04/no-privatizamos-la-cruzada-contra-el-hambre-sedesol/>
- Dávila Patricia. (2013). Transnacionales, con apetito voraz en la Cruzada contra el Hambre. *La Evaluación*. Revista Proceso. Ed. 1902.
- Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición. “La nutrición de los pueblos no es un negocio”. FIAN Internacional. Heidelberg, Alemania. 2015.
- Rudd Center for Food Policy and Obesity de la Universidad de Connecticut. www.uconnruddcenter.org.

- Tercer informe de gobierno:
<file:///D:/cruzada%20mex/3 IG 2015 PDF 270815.pdf>
- SEDESOL. “Informativo núm. 9 ¿Qué es la Cruzada Nacional Contra el Hambre?”. 2015 recuperado de:
<file:///D:/cruzada%20mex/Informativo Sin Hambre 9.pdf>
- CONEVAL. “*Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*”. 2015 recuperado de:
[http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/65660/Resultados Intermedios de la Cruzada.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/65660/Resultados_Intermedios_de_la_Cruzada.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo, “Brasil, el salario mínimo como respuesta a la crisis”, consultado en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/article/wcms_limd2_11_es.pdf
- Mathieu tourliere. (2013). Desnuda ASF fraude masivo en Cruzada contra el Hambre. *Un caso fabricado*. Revista proceso, Ed. 1999