

**CENTRO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES**



III ENCUENTRO DE PLANIFICACIÓN DEL FRENTE PARLAMENTARIO CONTRA EL HAMBRE

**Cartagena de Indias, Colombia
22 al 24 de abril de 2015**



III Encuentro de Planificación del Frente Parlamentario contra el Hambre

**Cartagena de Indias, Colombia
22 al 24 de abril de 2015**

CONTENIDO

	Pág.
Integrantes de la delegación mexicana	2
Información general	3
Introducción y objetivos generales de la Delegación mexicana	4
Invitación	6
Programa	8
La Cruzada Nacional contra el Hambre en México	12
Legislación en materia de agricultura familiar	15
Datos Generales sobre Colombia	18
ANEXOS	
Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018	23
Panorama de Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y El Caribe	83

Integrantes de la Delegación mexicana



**Sen. Manuel
Humberto Cota
Jiménez (PRI)**

- Presidente de la Comisión de Agricultura y Ganadería
- Integrante de la Comisión de Desarrollo Rural
- Integrante de la Comisión de Relaciones Exteriores
- Integrante de la Comisión de Turismo



**Sen. Fidel
Demédecis
Hidalgo (PRD)**

- Presidente de la Comisión de Desarrollo Rural
- Secretario de la Comisión de Relaciones Exteriores América del Norte
- Integrante de la Comisión de Educación
- Integrante de la Comisión de Comunicaciones y Transportes

Información General

EMBAJADA DE MÉXICO EN COLOMBIA

Embajador Arnulfo Valdivia Machuca

Calle 113 No. 7-21, Torre A Oficina 204, Edificio Teleport Business Park, Bogota, Colombia

Telefono: **(571) 747-7160 Conm.**

Fax: **(571) 629-5121**

Correo: **emcolmex@etb.net.co**

ZONA HORARIA

UTC/GMT - 5 horas

TIPO DE CAMBIO AL 16 DE ABRIL DE 2015

1 Peso Mexicano = \$ 164 Pesos Colombianos

Introducción y objetivos generales de la delegación mexicana¹

El Tercer Encuentro de Planificación de Actividades en el marco de los Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y Caribe se celebrará en Cartagena de Indias, Colombia, los días 22 al 24 de abril del 2015.

El Frente Parlamentario contra el Hambre (FPH) es una agrupación de parlamentarias y parlamentarios integrantes de congresos nacionales, subnacionales y regionales, comprometidos con la lucha contra el hambre y la necesidad de hacer de la seguridad alimentaria un asunto estratégico de la actividad legislativa, promoviendo el establecimiento de marcos institucionales favorables a la realización plena del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe.

El FPH de América Latina y el Caribe y sus capítulos nacionales tienen dos grandes objetivos:

- I. Aglutinar los esfuerzos de los parlamentarios de asambleas legislativas regionales, subregionales, nacionales y locales, y vincularlos con la sociedad civil. Unir fuerzas permite promover de manera más eficaz marcos legales que faciliten la realización del derecho a la alimentación. Además, genera un intercambio de conocimientos, opiniones y experiencias nacionales y regionales.
- II. Desarrollar medios legales e institucionales con recursos humanos y presupuestarios acordes. Este objetivo incluye el trabajo en materias ligadas a la seguridad alimentaria, como la agricultura familiar, la alimentación escolar, educación alimentaria y las políticas de protección social.

Con este encuentro se pretende favorecer el proceso de evaluación y planificación de las diferentes actividades de los Frentes Parlamentarios contra el Hambre de

¹ Frente Parlamentario contra el Hambre Consultado el 16 de abril de 2015 en: <http://www.fao.org/alc/es/sites/fph/acerca-de/>

América Latina y el Caribe, a través de un intercambio en el que todos los parlamentarios participantes así como los técnicos invitados y expertos puedan intercambiar preocupaciones, experiencias y diseñar propuestas, que permitan facilitar la edificación de marcos de planificación estratégico, con miras a implementar las siguientes acciones del Frente Parlamentario contra el Hambre.

Desde el año 2009, a través de la FAO se ha perseguido la participación de diversos parlamentarios en la promoción del derecho a la alimentación y los restos que enfrentan nuestros países para erradicar el hambre.

Los objetivos que la delegación mexicana persigue en esta reunión son:

- Obtener información sobre los principales logros alcanzados en materia de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre.
- Aportar con base al caso mexicano, experiencias legislativas en materia de agricultura familiar.
- Participar en el diseño y propuestas de las distintas iniciativas que en materia de seguridad alimentaria y erradicación del hambre, se propondrán para la agenda a seguir durante el 2015.

Invitación²



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura



Invitación a Tercer Encuentro de Planificación de Actividades en el marco de los Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y Caribe

Cartagena de Indias, Colombia. 22 al 24 de abril del 2015

Honorable Senador

Junto con saludarle, tenemos el honor de cursarle una invitación para participar en el Tercer “Encuentro de Planificación de Actividades en el marco de los Frentes Parlamentarios Contra El Hambre de América Latina y el Caribe”, que se celebrará en Cartagena de Indias, Colombia, durante los días 22, 23 y 24 de abril de 2015. Este evento es promovido por la FAO en el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre y el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH).

Para este Tercer Encuentro de Planificación contaremos con el apoyo del Centro de Formación de la Cooperación Española, el cual, en el marco del Memorando de Entendimiento entre España y FAO (MOU) relativo a la realización de actividades formativas, pondrá a disposición del FPH ALyC sus instalaciones para la realización de esta actividad. También se contará con el apoyo del Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO y del Programa Mesoamérica Sin Hambre de la alianza FAO- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

Los Encuentros de Planificación constituyen actividades internas de los Frentes con las cuales se pretende contribuir con el proceso de evaluación y planificación de actividades de los Frentes Parlamentarios contra el Hambre de América Latina y el Caribe, a través de un encuentro en el que distintos parlamentarios, técnicos y expertos intercambien reflexiones, aprendizajes y propuestas, que permitan facilitar la construcción de marcos de planificación estratégico, para la acción de los FPH para este 2015.

²Transcripción de la invitación enviada a los senadores por parte de los organizadores.



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura



Frente Parlamentario
Contra el Hambre
de América Latina y el Caribe

Cualquier duda o consulta, no duden en contactar a la Secretaría Técnica del FPH, a través del Sr. Luis Lobo al correo: Luis.Lobo@fao.org

Esperamos contar con su valiosa presencia.

Asambleísta María Augusta Calle
Coordinadora Frente Parlamentario
contra el Hambre de América Latina
y el Caribe

Luis Lobo
Coordinador del Proyecto de apoyo
a la Iniciativa América Latina y
Caribe Sin Hambre

AGENDA

III Encuentro de Planificación del Frente Parlamentario contra el Hambre	
Miércoles 22 de abril de 2015	
Hora	Actividad
8.00 – 9.00	Inauguración <i>Coordinación FPH: Asambleísta María Augusta Calle</i> <i>Congreso de Colombia: Senadora Sofía Gaviria Correa</i> <i>AECID: Señor Pablo Gómez Tavira. Coordinador de la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en Colombia</i> <i>Centro de Formación de la Cooperación Española (CFCE) en Cartagena: Señora Mercedes Flórez. Dirección CFCE.</i> <i>FAO: Señor Rafael Zavala. Representante FAO</i>
9.00 – 9.45	Panel No1. “El Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC y los Frentes Parlamentarios contra el Hambre” <i>Luis Lobo, Secretaría Técnica FAO</i> <i>Asambleísta María Augusta Calle, Coordinadora del FPH</i> <i>Comentarios: Diputada Guadalupe Valdez, República Dominicana</i> <i>Modera: Congresista Modesto Julca, Perú</i>
9.45 – 10.30	Palabras abiertas: preguntas y comentarios
10.30 – 10.45	Café
10.45 – 12.00	Panel No. 2.: “Iniciativas regionales de la FAO y sus potencialidades en la agenda de los Frentes Parlamentarios contra el Hambre” <i>Luis Lobo, Iniciativas regionales</i> <i>Marisol Tovarías, Programa de Cooperación Técnica Frente Parlamentario contra el Hambre-Parlatino</i> <i>Juan Fernando Sánchez Jaramillo, Observatorio del Derecho a la Alimentación</i> <i>Modera: Diputado Pastor Vera FPH de Paraguay</i>
12.00 – 13.00	Palabras abiertas: preguntas y comentarios
13.00 – 14.00	Almuerzo

14.00 – 14.20	Presentación No. 1.: “Reflexiones desde los FPH sobre los Planes de Acción 2014 y los desafíos para 2015” <i>Jorge Oryan, Secretaría Técnica FAO</i>
14.20 – 14.40	Presentación No. 2.: “Características institucionales de cada FPH. Hacia una mejor estructura para una mayor incidencia” <i>Diputada Berta Sanseverino, Uruguay</i>
14.40 – 16.00	Trabajo en Grupo 1.: “Revisión de los planes de trabajo 2014 y avance en el plan de trabajo del 2015 de los frentes nacionales” Ver anexo metodológico.
16.00 – 16.15	Café
16.15 – 17.00	Plenaria, a cargo de la Diputada Argentina Parajón, Nicaragua
III Encuentro de Planificación del Frente Parlamentario contra el Hambre	
Jueves 23 de abril de 2015	
Hora	Actividad
9.00 – 10.00	Panel No. 3.: “La agenda internacional en materia de seguridad alimentaria y nutricional y el rol de los FPH” <i>Agenda de Desarrollo Post-2015. Pablo Ramirez Secretaría Técnica del FAO.</i> <i>Segunda Conferencia Internacional de Nutrición. Senador Fidel Demédecis, México.</i> <i>Gasto e inversión pública en seguridad alimentaria y nutricional. Senadora Sofía Gaviria, Colombia</i> <i>Moderadora: Diputada Audelia López, El Salvador</i>
10.00 – 10.30	Palabras abiertas: preguntas y comentarios
10.30 – 10.45	Café
10.45 – 11.40	Panel No.4: “Experiencias legislativas en materia de agricultura familiar” <i>Senador Gastón Harispe, Argentina. Ley de Agricultura Familiar</i> <i>Diputado Padre Joao, Brasil</i> <i>Lautaro Viscay, REAF Mercosur</i> <i>Moderadora: Diputada Floridalma Leiva Hernández, Guatemala</i>
11.40 - 12.30	Panel No.5. : “Programas de Alimentación Escolar y formación de hábitos saludables en las agendas legislativas” <i>Avances en la implementación de programas de alimentación escolar</i>

	<p><i>en la región. Najla Veloso FAO</i> <i>Legislando en Programas de Alimentación Escolar. Caso de Bolivia.</i> <i>Senador Fernando Ferreira, Bolivia</i> <i>Avances en medidas de Alimentación y Hábitos Saludables en Perú.</i> <i>Diputado Jaime Delgado, Perú.</i> <i>La ley de etiquetado de alimentos en la práctica de las políticas públicas.</i> <i>Asambleísta María Augusta Calle, Ecuador</i> <i>Modera: Diputada Yadira Bendaña, Honduras</i></p>
12.30 – 13.00	Palabras abiertas: preguntas y comentarios paneles 4 y 5
13.00 – 14.00	Almuerzo
14.00 – 14.15	<p>Presentación No.3: “Objetivos estratégicos y líneas de acción del FPH para 2015”</p> <p style="text-align: center;"><i>Asambleísta María Augusta Calle, Ecuador</i></p>
14.15 – 15.00	<p>Panel No.6.: “Alianzas estratégicas del FPH para implementar el Plan de Acción 2015”</p> <p><i>Señora Norma Calero, PARLATINO</i> <i>Diputado Marvin Crespo, PARLACEN</i> <i>Modera: Diputado Mario Marroquín, El Salvador</i></p>
15.00 – 15.30	<p>Presentación No.4.: La inserción del Caribe en las acciones del FPH</p> <p><i>Parlamentarios de Barbados y/o Granada, Caribe</i> <i>Comentarios: Diputado Marino Hernández, República Dominicana</i></p>
15.30 – 15.45	Café
15.45-16.15	Trabajo en Grupo No. 2.: Revisión de los “Objetivos estratégicos y líneas de acción del FPH para 2015” Ver anexo metodológico.
16.15 - 17.00	Plenaria, a cargo de la Diputada Marlene Madrigal, Costa Rica
III Encuentro de Planificación del Frente Parlamentario contra el Hambre	
Viernes 24 de abril de 2015	
Hora	Actividad
9.00 – 9.20	<p>Presentación No.5.: “Protocolo de Funcionamiento del Consejo Consultivo”</p> <p><i>Representante del Consejo Consultivo. Liliana Parada, Argentina</i></p>

9.20 – 10.00	Plenaria: discusión y toma de acuerdos en relación al Protocolo de Funcionamiento del Consejo Consultivo. A cargo de la Diputada Bertha Sanseverino, Uruguay.
10.00 – 10.30	Presentación No.6: “Directrices Voluntarias sobre la Participación de la Sociedad Civil en los FPH y Foros” <i>Jorge Oryan, Secretaría Técnica</i>
10.30 – 10.45	Café
10.45 – 11.30	Plenaria: discusión y toma de acuerdos en relación a la participación de la Sociedad Civil. <i>A cargo del Diputado Mario Marroquín. El Salvador</i>
11.30 – 12.00	Presentación No.7: VI Foro del Frente Parlamentario contra el Hambre <i>Congresista Modesto Julca, Perú</i>
12.00 – 12.30	Plenaria: discusión y toma de acuerdos en relación al VI Foro del Frente Parlamentario contra el Hambre. <i>A cargo de la Asambleísta Maria Augusta Calle, Ecuador.</i>
12.30 – 13.00	Clausura, a cargo de la Comisión Coordinadora Ejecutiva
13.00 – 14.00	Almuerzo

La Cruzada Nacional contra el Hambre en México

La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) en México, parte de los principios de la coordinación entre las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal y de una alianza con la Sociedad Civil y el Sector Privado; además, tiene carácter multianual y objetivos de corto, mediano y largo plazo para evaluar logros e identificar oportunidades, y preceptos de rendición de cuentas, transparencia y responsabilidad.³

En este sentido, la administración del Presidente Enrique Peña Nieto puso en marcha la Cruzada Nacional Sin Hambre, una estrategia de inclusión y bienestar social que busca garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de la población del país, donde existen 7.4 millones de mexicanos en pobreza extrema con carencia de alimentos.⁴

Esta Cruzada, presenta cinco ejes rectores que son la base de la medición misma del avance o estancamiento de este programa:⁵

- **Primer eje: Participación social.** Cambiar la mentalidad del derechohabiente pasivo a un derechohabiente social, que participe para hacer realidad los derechos sociales y humanos de los que es inherente, que le son reconocidos por las instituciones, mismas que tienen la obligación de responder a sus demandas y trabajar conjuntamente con los individuos y sus comunidades. Es decir, formar sujetos activos de derechos.
- **Segundo eje: Coordinación interinstitucional e intergubernamental.** Atender los diversos sectores de la población que por sus condiciones de pobreza, de diversidad cultural y de dispersión territorial, entre otros factores, no son considerados en los programas de trabajo de la administración pública. Se trata de que las obras y acciones públicas generen un cambio en las comunidades para su beneficio y progreso.
- **Tercer eje: Territorialidad.** Entender que el espacio territorial y las personas que lo habitan van más allá de lo urbano y lo rural, significa identificar las potencialidades, las limitaciones y las estrategias para proyectar las alternativas sociales y económicas sustentables que beneficien a estas comunidades.

³ Sin Hambre. Cruzada Nacional. Gobierno de la República. Página URL: <http://sinhambre.gob.mx/#bitacora> Consultado 23 de abril de 2014.

⁴

http://sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/15_GUIA_DE_ACCIONES_QUE_SE_DESARROLLARAN_PARA_INICIAR_LA_INSTRUMENTACION_DE_LA_CRUZADA.pdf Consultado 16 de abril de 2015.

⁵ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014 Consultado 16 de abril de 2015.

- **Cuarto eje: Enfoque productivo.** Busca recuperar y fortalecer las capacidades productivas de los sectores sociales en pobreza, donde las organizaciones sociales junto con las dependencias de gobierno federal y estatal promuevan el crecimiento económico para crear más y mejores empleos.

- **Quinto eje: Innovación y estrategia de cobertura.** La Cruzada Nacional contra el Hambre ha permitido incursionar en nuevos instrumentos de coordinación interinstitucional y participación social, generando el uso de otras herramientas para una mejor planeación estratégica contra la pobreza extrema de alimentación y una mayor cobertura para su erradicación desde su origen.

Para la consecución de los cinco ejes torales, el programa presenta los siguientes los objetivos:

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

Como puede observarse, la planeación estratégica está dada, pero aún falta mucho por hacer, de ahí que la senadora Maki Esther Ortiz Domínguez, presentó un punto de acuerdo para exhortar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados asigne un mayor presupuesto a los programas de la Cruzada Nacional Contra el Hambre debido a que “es necesario destinar mayores recursos en el presupuesto 2015” para la consecución del programa aunado a que su aplicación se debe multiplicar por todo el país.⁶

Mientras que por otra parte, el senador David Monreal Ávila, quien presentó un punto de acuerdo para exhortar a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) a que esclarezca el destino de los recursos de la Cruzada Nacional contra el Hambre, que serían utilizados para comprar diversos artículos, aunado a que de

⁶ <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/15264-mas-recursos-a-la-cruzada-nacional-contra-el-hambre-en-2015-senadora-ortiz-dominguez.html> Consultado 16 de abril de 2015.

acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) la pobreza en México es de 53.3 millones de personas, por lo que se necesitan mayores esfuerzos para reducirla,⁷ señaló.

En este sentido, la Cruzada Nacional contra el Hambre, tiene grandes pendientes por resolver, al tiempo que tiene que dar respuesta a las solicitudes del Poder Legislativo en aras de seguir contando con un mayor presupuesto y su aplicación debida no bastando para ello sólo la destinación de los recursos, sino la etiquetación de estos, para evitar desviaciones de los mismos y lograr una transparencia en su ejecución.

⁷ <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/19439-que-sedesol-aclare-gastos-de-cruzada-contra-el-hambre-pide-senador-david-monreal.html> Consultado 16 de abril de 2015.

Legislación en materia de agricultura familiar

De acuerdo con el informe del Banco Mundial “Agricultura para el Desarrollo” de 2008, la agricultura constituye el medio de vida de cerca del 86% de la población rural mundial. En los países en desarrollo, 3 mil millones de personas vivían en zonas rurales y de ellas, mil 500 millones se dedicaban a la agricultura en pequeña escala y familiar⁸.

En nuestro país, más del 52.7% del territorio corresponde al sector rural y de este territorio el 73% está concentrado en pequeños productores minifundistas. Ante este escenario, la agricultura familiar reviste gran importancia para lograr convertirla en un sector estratégico para garantizar la alimentación de la población.

En efecto, en 2010, durante la reunión de ministros del G20, México recibió 5 recomendaciones, entre las cuales se destacaba como urgente apoyar la agricultura familiar y las políticas públicas agrícolas, ante la amenaza de que los alimentos se mantengan en niveles muy altos en los próximos diez años, lo que representa una de las principales amenazas a la seguridad alimentaria⁹.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), para que un país considere que cuenta con seguridad alimentaria, deberá producir al menos el 75% de sus alimentos básicos. En la actualidad, en nuestro país estamos importando el 45% de nuestros alimentos básicos, lo que nos coloca en una situación de riesgo alimentario¹⁰.

En octubre de 2014, la Cámara de senadores exhortó al Poder Ejecutivo Federal a establecer un Programa Nacional de Agricultura Familiar, Campesina, Comunal e Indígena, que cuente con la coordinación de acciones para el desarrollo de la pequeña producción en la agricultura, ganadería, forestal, pesca y todos los aspectos que integran el desarrollo rural¹¹.

En este contexto, la Organización de las Naciones Unidas decretó 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar, con el objetivo de aumentar la

⁸ Banco Mundial, Agricultura para el desarrollo. Estados Unidos: Quebecor World, 2007,

⁹ El Sol de Nayarit, “Preocupa a la CNC baja de precios del maíz, trigo, sorgo y otros granos básicos”.

Consultado el 16 de abril de 2015, en: <http://www.elsoldenayarit.mx/politica/29936-preocupa-a-la-cnc-baja-de-precios-del-maiz-trigo-sorgo-y-otros-granos-basicos>

¹⁰ La Jornada, “México SA” en *La Jornada*. Consultado el 16 de abril de 2015, en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/04/22/opinion/036oleco>

¹¹ Comunicación Social del Senado de la República, “Pide Senado a Ejecutivo instituir Programa Nacional de Agricultura Familiar”. Consultado el 16 de abril de 2015, en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/15792-pide-senado-a-ejecutivo-instituir-programa-nacional-de-agricultura-familiar.html>

visibilidad de la agricultura familiar y la agricultura a pequeña escala al centrar la atención mundial sobre su importante papel en la lucha por la erradicación del hambre y la pobreza, la seguridad alimentaria y la nutrición, para mejorar los medios de vida, la gestión de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y lograr el desarrollo sostenible, en particular en zonas rurales¹².

En octubre de 2014, la Cámara de senadores exhortó al Poder Ejecutivo Federal a establecer un Programa Nacional de Agricultura Familiar, Campesina, Comunal e Indígena, que cuente con la coordinación de acciones para el desarrollo de la pequeña producción en la agricultura, ganadería, forestal, pesca y todos los aspectos que integran el desarrollo rural¹³.

La agricultura familiar tiene un importante papel socioeconómico, ambiental y cultural, dado que está ligada a la seguridad alimentaria mundial; rescata los alimentos tradicionales, contribuyendo a una dieta equilibrada, a la protección de la biodiversidad agrícola del mundo y al uso sostenible de los recursos naturales, y representa una oportunidad para dinamizar las economías locales, especialmente cuando se combina con políticas específicas destinada a la protección social y al bienestar de las comunidades.

La FAO define a la agricultura familiar como “una forma de clasificar la producción agrícola, forestal, pesquera, pastoril y acuícola gestionada y operada por una familia y que depende principalmente de la mano de obra familiar, incluyendo tanto a mujeres como a hombres”¹⁴.

A fin de que la agricultura contribuya a reducir la pobreza, es necesario mejorar la disposición de activos productivos como son el agua, la tierra y el capital humano, los cuales suelen verse afectados por el crecimiento poblacional, la degradación del medio ambiente, la expropiación por parte de intereses particulares y los sesgos sociales en las políticas y en la asignación de bienes públicos. Sin embargo, cabe señalar que los agricultores familiares también requieren de mayores niveles de escolarización y el acceso a los servicios de asistencia técnica y de extensión rural.

¹² FAO, “¿Qué es la agricultura familiar?”. Consultado el 16 de abril de 2015, en: <http://www.fao.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/es/>

¹³ Comunicación Social del Senado de la República, “Pide Senado a Ejecutivo instituir Programa Nacional de Agricultura Familiar”. Consultado el 16 de abril de 2015, en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/15792-pide-senado-a-ejecutivo-instituir-programa-nacional-de-agricultura-familiar.html>

¹⁴ FAO, “¿Qué es la agricultura familiar?”. Consultado el 16 de abril de 2015, en: <http://www.fao.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/es/>

Es necesario mejorar el acceso a los servicios financieros y reducir la exposición a riesgos no asegurados; mejorar el desempeño de las organizaciones de productores; promover la innovación a través de la ciencia y la tecnología y hacer que la agricultura sea más sostenible¹⁵. En este último sentido, la agricultura familiar debe desarrollar suficientemente la capacidad de innovación para crear mecanismos que superen tanto la dependencia excesiva del Estado.

A través de instrumentos de política, se pueden mejorar los incentivos de precio e incrementar la calidad y cantidad de inversión pública. Especialmente, debe asegurarse que las políticas dejen de beneficiar a un pequeño grupo o élite¹⁶. Cambiar el diseño de las políticas también implica realizar ajustes en los programas y las acciones durante el proceso de ejecución e implementación y, de esta manera, incluir a todos los actores que necesiten estas políticas.

Otro conjunto de políticas para los agricultores familiares especializados está relacionado con los mercados más allá de los convencionales, que generalmente se encuentran dominados por oligopolios de empresas transnacionales agroalimentarios que imponen un paquete técnico y productivo y remuneran a los agricultores por la cuantía producida. Los nuevos mercados que los agricultores familiares ayudan a construir son los canales de acceso al comercio privado, como los pequeños supermercados que abastecen a los consumidores en las áreas periféricas de las ciudades. También pueden ser cadenas cortas de abastecimiento que disminuyan las distancias físicas y los costos de transacción.

¹⁵ Banco Mundial, *Ibíd.*

¹⁶ Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, “La agricultura familiar en América Latina”. Consultado el 16 de abril de 2015, en: http://www.ifad.org/pub/lac/FF_lac_s.pdf

DATOS GENERALES SOBRE COLOMBIA

Nombre oficial: República de Colombia

Superficie: 1.141.748 km².

Límites: Al norte con el mar de las Antillas, al este con Venezuela, Brasil, al oeste con el océano Pacífico, al nor.-oeste con Panamá y al sur con Perú y Ecuador.

Población: 47.965.868 habitantes (a enero 2015)

Capital: Bogotá, Distrito Capital (7 776 845 hab.)

Otras ciudades:

Medellín: 2 441 123 habitantes

Cali: 2 344 734 habitantes

Barranquilla: 1 212 943 habitantes

Cartagena de Indias: 990179 habitantes

Cúcuta: 643 666 habitantes

Bucaramanga: 527 451 habitantes Santa Marta: 476 385 habitantes

Idioma: Español (oficial) y numerosas lenguas indígenas.

Moneda: Peso colombiano = 100 centavos.

Religión: Las principales religiones en Colombia son el catolicismo con un 87,3% de la población, el protestantismo o Evangélicos con el 11,5%. También hay grandes conglomerados de miembros de La Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, adventistas del séptimo día, Testigos de Jehová, Judíos, Musulmanes, hinduistas, gnósticos, entre otros.

Forma de Estado: República presidencialista.

Política interior

El pasado 7 de agosto del 2014, Juan Manuel Santos tomó posesión como Presidente de Colombia, dando inicio a su segundo mandato. El Presidente Santos con motivo de su toma de posesión anunció que su segunda legislatura estaría fundamentada en ideas que marcarían toda su acción de gobierno, que serían las siguientes: Paz, Equidad y Educación.

Constitución

La Constitución vigente de 4 de julio de 1991 define al país como un Estado Social de derecho, organizado como República Unitaria descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. El Presidente de la República es Jefe de Estado, de Gobierno y Comandante en Jefe de la Fuerzas Armadas.

Sistema político

República Presidencialista.

El Presidente de la República, los gobernadores departamentales, alcaldes municipales, los congresistas, diputados departamentales y concejales municipales son elegidos a través de voto popular. Poder Ejecutivo. El Presidente de la República y el Vicepresidente son elegidos por sufragio universal para un

período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos. La Constitución Colombiana impide la reelección por más de dos periodos consecutivos.

Poder Legislativo.

Consta de dos cámaras: Senado, con 102 miembros, y Cámara de Representantes, con 166 representantes. Los senadores y los representantes son elegidos para un período de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección. Los pueblos indígenas gozan de una protección especial y tienen garantizados dos representantes en el Senado de la República y un representante a la Cámara. Para el caso de las comunidades afrocolombianas garantiza la participación de dos representantes a la Cámara.

Poder Judicial.

Está conformado por: La Corte Suprema, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la República. La Corte Suprema es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria. Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, y del Consejo de Estado serán elegidos para períodos individuales de ocho años, no podrán ser reelegidos.

Relación bilateral¹⁷

Las relaciones diplomáticas entre México y Colombia se iniciaron el 10 de julio de 1831.

El primer Embajador acreditado por México en Colombia fue Juan de Dios Cañedo y el primer representante diplomático de Colombia en México fue Don Miguel de Santamaría.

En la actualidad Colombia se consolida como socio estratégico para México, para esto es necesario retomar la periodicidad del diálogo político. La firma de un Acuerdo de Asociación Estratégica (AAE) garantizaría la constancia, permanencia y supervisión de los temas de agenda bilateral.

Cooperación Técnico Científica. Se aprobaron 18 proyectos para el periodo del 2014-2016, en materia de Desarrollo Agropecuario, Salud, Ciencia y Tecnología, y Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Cooperación en materia de seguridad. El 21 de noviembre de 2013, en el marco de la IV Reunión de Ministros en Materia de Seguridad de las Américas se realizó un encuentro bilateral entre el Ministro de Defensa de Colombia, Juan Carlos Pinzón y el Comisionado Nacional de Seguridad de México, Manuel Mondragón y

¹⁷ Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores.

Kalb, quienes discutieron temas de cooperación bilateral en materia de intercambio de información y agenda hemisférica de seguridad pública.

Acuerdo Específico entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia y la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos para Permitir el Uso de Parte de las Instalaciones e Infraestructura de la Embajada de la República de Colombia ante la República de Azerbaiyán por Diplomáticos Mexicanos, suscrito en Nueva York, el 25 de septiembre de 2014.

Relación Comercial

Colombia es el 13° socio comercial de México a nivel global (6° comprador y 30° proveedor) y el 2° en América Latina y el Caribe (2° comprador y 5° abastecedor). Además, es el 8° inversionista de los países de América Latina y el Caribe en México.

Entre 1999 y diciembre de 2013 la inversión de Colombia en México ascendió a 490 mdd. En este período, dicha inversión se destinó principalmente a la industria manufacturera (65.1%), comercio (10.1%), servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas (7.7%) y construcción (5.7%). Existen 1,055 empresas con capital colombiano en México, establecidas primordialmente en Puebla, Distrito Federal.

Balanza comercial de México con Colombia				
Valores en miles de dólares				
Año	Exportaciones	Importaciones	Comercio Total	Balanza Comercial
1993	238,995	83,994	322,989	155,001
1994	306,006	121,039	427,045	184,967
1995	453,452	97,453	550,905	355,999
1996	438,172	97,017	535,189	341,155
1997	513,333	124,234	637,567	389,099
1998	449,046	151,308	600,354	297,738
1999	367,642	220,372	588,014	147,270
2000	461,791	273,418	735,209	188,373
2001	506,332	344,399	850,731	161,933
2002	658,046	352,430	1,010,476	305,616
2003	662,447	405,646	1,068,093	256,801
2004	788,744	635,344	1,424,088	153,400
2005	1,548,267	675,124	2,223,391	873,143
2006	2,132,112	744,220	2,876,332	1,387,892
2007	2,943,232	764,036	3,707,268	2,179,196
2008	3,032,432	1,071,540	4,103,972	1,960,892

2009	2,490,540	619,072	3,109,612	1,871,468
2010	3,757,136	795,335	4,552,471	2,961,801
2011	5,632,638	824,506	6,457,144	4,808,132
2012	5,592,260	877,065	6,469,325	4,715,195
2013	4,735,170	911,762	5,646,932	3,823,408
2014 /1	4,733,815	934,474	5,668,289	3,799,341

Fuente: Secretaría de Economía con datos de Banco de México

Nota 1: Las estadísticas están sujetas a cambio, en particular las más recientes

Nota 2: Las exportaciones de 1993 a 2001 la atribución de país sigue el criterio de país comprador. A partir de 2002 el criterio utilizado es el de país destino

/1 Enero-Diciembre

A marzo de 2014, la inversión acumulada de México en Colombia ascendió a 7,368 mdd, lo que le convierte en el 3er destino de las inversiones mexicanas en ALyC, sólo después de Brasil y Perú.

En 2013 el comercio bilateral fue de 5,647.1 mdd. La balanza comercial registró un superávit para México de 3,823.5 mdd. Las exportaciones mexicanas fueron de 4,735.3 mdd, mientras que las importaciones fueron de 911.8 mdd.

Los principales productos que se exportaron a Colombia fueron automóviles de turismo (12.8%), monitores y proyectores (12.3%) y aceites de petróleo (10.0%). En el caso de las importaciones sobresalen los automóviles de turismo incluidos los de tipo familiar (20.6%), hullas, briquetas, ovoides y combustibles sólidos similares (9.2%) y placas, láminas, hojas y tiras de plástico (4.3%).

Las principales empresas mexicanas con inversiones en Colombia son: América Móvil, Grupo Salinas, Tradeco, Mexichem, CEMEX, FEMSA, Mabe, ICA, Mexalit, Grupo Bimbo, Innopack, Bonlam, Grupo Omniflife, Vitro, Dataflux, CIE, Televisa, Valsi, entre otras.

ANEXOS

PROGRAMA NACIONAL MÉXICO SIN HAMBRE 2014-2018

Índice

I. Introducción

II. Un nuevo enfoque de atención

Primer eje: la participación social

Segundo eje: la coordinación interinstitucional e intergubernamental

Tercer eje: la territorialidad

Cuarto eje: el enfoque productivo

Quinto eje: innovación y estrategia de cobertura

III. Marco Normativo

IV. Diagnóstico

4.1 Definición de hambre

4.2 Pobreza extrema de alimentación

4.3 Distribución territorial de la pobreza extrema de alimentación

4.4 Estado nutricional de la población

4.5 Producción de alimentos e ingreso en áreas rurales

4.6 Ingreso y empleo en las zonas de mayor concentración de pobreza

4.7 Pérdidas post-cosecha y de alimentos

4.8 Participación comunitaria

V. El Programa Nacional México Sin Hambre y su Alineación al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

5.1. Objetivos y Estrategias

5.1.1. Objetivo 1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación

5.1.2. Objetivo 2. Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez

5.1.3. Objetivo 3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas

5.1.4. Objetivo 4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización

5.1.5. Objetivo 5. Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.

5.1.6. Objetivo 6. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre

5.2. Estrategias Transversales

5.2.1. Gobierno Cercano y Moderno

5.2.2. Democratizar la Productividad

5.2.3. Perspectiva de Género

I. INTRODUCCION

La política social del Estado Mexicano es un componente sustantivo del desarrollo nacional. Junto con la política económica es uno de los dos ejes sobre los cuales se fundamentan las oportunidades de superación de las condiciones de vida de todos los mexicanos. La mejoría de esas condiciones y el fortalecimiento de las capacidades sociales, conjuntamente con el número de empleos y su calidad, son los mejores soportes del bienestar social.

Los resultados que se obtengan en cada uno de los ejes señalados son los condicionantes para medir los avances en la superación de las condiciones de pobreza de la población. Ni el crecimiento del Producto Interno Bruto ni las grandes inversiones sociales públicas han podido lograrlo. La política social de la presente administración busca que los individuos tengan mejores condiciones físicas y las destrezas para insertarse productivamente en la economía. No se trata sólo de aliviar los efectos de la pobreza, sino también de preparar a las personas para sus actividades productivas propias o para incursionar más favorablemente en el mercado laboral.

La justa distribución del ingreso es parte fundamental para la superación de la pobreza. Durante los últimos veinte años los niveles de pobreza se han mantenido prácticamente igual debido al insuficiente crecimiento de la economía y a una desigual distribución de la riqueza. De acuerdo a la ENIGH 2012 el 10% de la población más rica obtenía 19 veces mayor ingreso que el 10% de la población más pobre. Una desigualdad de esta magnitud no puede ser superada con los programas de transferencias de ingreso ni con los programas sociales que acercan bienes y servicios a los sectores en pobreza. Con los programas se ha hecho una parte al aliviar e impedir que las desigualdades se agranden, pero lejos se está de resolverlas.

Las políticas sociales han logrado disminuir la desnutrición, mejorar los niveles educativos e incrementar las capacidades productivas de las personas, pero sólo con el fortalecimiento del campo, con más y mejores empleos, con alternativas para el autoempleo y la creación de pequeñas y medianas industrias y agroindustrias podremos lograr que los mexicanos en pobreza dejen atrás esta situación.

Y de eso se trata también la nueva política social: de romper el tabú de que los pobres sólo pueden vivir de los subsidios, de las transferencias de ingreso y de

los programas sociales. Los pobres son productivos y pueden aportar su trabajo para hacer crecer la economía nacional.

El gobierno federal concibe el desarrollo social como la prioridad para construir Un México Incluyente, una de las grandes metas de la planeación nacional. La pobreza y la desigualdad no sólo son inaceptables en términos de justicia social, sino que también representan una barrera importante para la productividad y el crecimiento económico del país.

La política social se identifica como una política de nueva generación porque toma para su formulación como punto de partida los derechos sociales y humanos que recoge nuestra Constitución. Como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, es una política enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos. Las políticas sociales giran en torno al ciudadano, ubicándolo como un agente de cambio, protagonista de su propia superación a través de su organización y participación activa. Esto significa actuar organizadamente con su comunidad para coadyuvar en la superación de las carencias sociales, en el mejoramiento físico y en la adquisición de conocimientos y habilidades para insertarse productivamente en el México Próspero, que constituye otra de las grandes metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Los esfuerzos para extender los derechos sociales a toda la población involucran a toda la administración pública, y en particular a las secretarías de Estado directamente vinculadas a cada uno de esos derechos. El desarrollo nacional sólo es posible por la acción del conjunto de las instituciones públicas, privadas y sociales. Las políticas públicas de carácter general se asignan a distintas dependencias. En particular, la atención multisectorial de la población en pobreza es encomendada a la Secretaría de Desarrollo Social. De ahí la importancia de resaltar la coordinación interinstitucional como un componente estratégico básico para las acciones dirigidas hacia esta población.

Desarrollo económico con bienestar social es la aspiración legítima de los mexicanos. Significa hacer efectivos los derechos humanos y sociales que establece nuestra Constitución. No obstante, aún hay millones de personas que no cuentan con un piso social básico para disfrutar esos derechos. Es la población que, de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se encuentra en condiciones de pobreza por carecer del efectivo beneficio de uno o más de los derechos sociales.

De acuerdo al propio CONEVAL la población puede estar en situación de pobreza moderada si tiene al menos una carencia y se encuentra por debajo de la línea de bienestar económico; y en pobreza extrema si tiene tres o más carencias y está por debajo de la línea de bienestar económico mínimo. Para efectos del Programa Nacional México sin Hambre, la SEDESOL ha identificado a la población que, dentro de la pobreza extrema, padece aún condiciones más graves al tener, como parte de sus carencias, la del acceso a la alimentación. Es la población que para fines de este documento se denomina población en pobreza extrema de alimentación.

La política social del Gobierno de la República se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Como parte de esta política el PND establece las estrategias para la atención a los mexicanos que se encuentran en condiciones de pobreza y que ascienden a poco más de 53 millones. De las estrategias y por mandato del propio Plan, se han formulado el Programa Sectorial de Desarrollo Social, que orienta las acciones de la SEDESOL, y el Programa Nacional de Desarrollo Social, que dirige al conjunto de sectores de la Administración Pública Federal en sus acciones orientadas a dicha población en materia de alimentación, abasto, calidad y servicios de la vivienda, apoyo a actividades productivas y a la economía familiar para que las familias fortalezcan su capacidad adquisitiva de alimentos, mejoren la educación de sus hijos y el cuidado de la salud.

Para avanzar con mayor rapidez hacia una sociedad más equitativa es necesario atender en primer lugar a las personas que están en las mayores condiciones de pobreza. Por ello, el PND 2013-2018 expresa también la decisión de enfatizar la atención a esta población y establece la prioridad de erradicar el hambre.

El Programa Nacional México sin Hambre es la formalización, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de la Cruzada Nacional contra el Hambre, y establece la ampliación a todo el territorio nacional de la estrategia que ha probado su eficacia en la lucha contra la pobreza extrema de alimentación. El programa corresponde a una estrategia de trabajo coordinado del gobierno federal para atender, desde una perspectiva multidimensional y teniendo como eje la carencia de alimentación, la pobreza extrema de alimentación de poco más de 7 millones de personas. El programa busca asegurar el acceso a alimentos suficientes y de calidad para su población objetivo, prevé impulsar la producción de alimentos en las zonas marginadas, al tiempo que sienta las bases para que la población objetivo disfrute de sus derechos sociales.

Con hambre es difícil, si no imposible, hacer efectivos el resto de los derechos sociales. Es necesario acabar con el hambre, pero también contar con el aula, la clínica, los espacios públicos, el camino rural, con el piso firme en la vivienda o con el cuarto adicional que impida el hacinamiento. Cada una de estas acciones puede caer en un área de responsabilidad diferente de la administración federal, estatal o municipal, pero para las comunidades las necesidades son únicas y no distinguen entre la multitud de ventanillas a las que hay que acudir. Por ello la estrategia parte de la identificación de necesidades con la participación de los propios derechohabientes, desde el lugar en el que habitan y promueve la planeación y la concertación de acciones desde el espacio municipal.

II. UN NUEVO ENFOQUE DE ATENCIÓN

Participación social, coordinación interinstitucional y revaloración de los territorios en los que se concentra la pobreza como factores de desarrollo, son componentes esenciales del nuevo enfoque de atención iniciado con la Cruzada Nacional contra el Hambre y retomado por México sin Hambre. Estos ejes de

enfoque social no son sólo un medio, sino también parte esencial de la política social.

La participación social lleva implícito un propósito de cohesión social, de formación de un mayor y más sólido capital social en las comunidades. Con la coordinación entre el gobierno no sólo se busca mayor eficiencia y eficacia en las tareas públicas, sino también se orienta a modificar el enfoque tradicional de beneficiarios hacia los derechohabientes sociales. El enfoque territorial considera las potencialidades del entorno, así como las restricciones que presentan los espacios en los que se ubica la población en pobreza extrema de alimentación. En este enfoque también se asume a la pobreza urbana como un reto especial de las políticas contra la pobreza.

La población en pobreza está constituida por personas, familias y comunidades que ocupan un lugar específico, y que no son simplemente estadísticas. La territorialidad adquiere así un sentido diferente, pues es en el territorio donde se hacen efectivas la participación y la inclusión social, así como las sinergias de las acciones institucionales, y donde se recuperan las capacidades productivas asociadas al entorno.

Primer eje: la participación social

La participación social es uno de los componentes estratégicos de los programas sociales. Se trata de que los individuos, frecuentemente vistos como receptores pasivos de los bienes y servicios sociales, es decir, como beneficiarios, se conviertan en actores activos de la materialización de esos derechos, esto es, en derechohabientes sociales. Es más que un cambio de conceptos: es un cambio de actitudes tanto de los individuos como de las instituciones públicas. El derechohabiente social participa para hacer realidad los derechos sociales y humanos. Las instituciones reconocen que es su obligación responder a las demandas y trabajar conjuntamente con los individuos y sus comunidades. En su acepción más profunda, es formar ciudadanía, es decir, sujetos activos de derechos.

No es sólo una diferencia en la forma de trabajar, de diseñar y de ejecutar la política social. Es ante todo una vía para generar cohesión social, para fortalecer los lazos de unidad y de confianza entre los integrantes de una comunidad. Se construye de esta forma una firme plataforma para que junto con las instituciones se genere el cambio social. Hay un antes y un después cuando se trabaja de esta manera. Así, el ejercicio de los referidos derechos sociales y humanos implica romper con las lógicas clientelares y corporativas mediante la aplicación de la mejor vacuna para ello: el empoderamiento desde abajo, desde la base comunitaria de la sociedad.

La participación social es un instrumento que coadyuva a la correcta ejecución de los programas. Es decir, se trata de cambiar el enfoque de ventanilla o de mesa de atención por el acercamiento a la comunidad y el acompañamiento de las asambleas donde se debaten carencias y planes comunitarios de desarrollo, lo que culmina en compromisos de corresponsabilidad en virtud de los cuales la

comunidad asume tareas colectivas que coadyuvan al buen desempeño de los programas.

Esta manera de abordar las políticas sociales se sustenta en el binomio familia-comunidad y no en el individuo aislado. La mayoría de las políticas que se venían realizando focalizaban al individuo y en buena medida lo aislaban de su entorno socioeconómico. Se debilitaban así sus nexos comunitarios y por tanto asimismo se limitaban las potencialidades productivas individuales y colectivas.

La participación social da mayor permanencia a las acciones públicas. En tanto forman parte de las decisiones, de la realización y de la evaluación de los resultados, los individuos y las comunidades se apropian de los programas y se fortalecen los vínculos que unen a las personas y con ello la cohesión social. Esta política social se rige por:

- La erradicación de la cultura clientelista y la inmovilidad burocrática.
- La descentralización para un óptimo aprovechamiento de las potencialidades de cada región.
- El compromiso de la ciudadanía para participar en la gestión del estado y en la defensa de los derechos civiles, económicos, políticos y sociales.
- La coordinación de los programas institucionales para generar sinergias y aprovechar la suma de valor que implica la participación social.

Segundo eje: la coordinación interinstitucional e intergubernamental

Otro de los enfoques de la nueva política social es privilegiar la coordinación interinstitucional al interior del gobierno federal y la coordinación intergubernamental con estados y municipios.

La coordinación interinstitucional del gobierno federal permite atender a los sectores de la población que por sus condiciones extremas de pobreza, de diversidad cultural y de dispersión territorial, entre otros factores, no son considerados plenamente en los programas de trabajo de los sectores de la administración pública. Se trata de un enfoque diferente que contempla el conjunto de pequeñas obras y acciones públicas que desatan un cambio radical en las comunidades.

Los gobiernos estatales son un engranaje relevante para adecuar las políticas sociales que define el gobierno federal a las características sociales y económicas de cada entidad. De manera coordinada con sus propias políticas sociales, los resultados se traducen no sólo en mayores recursos, sino también en una mayor direccionalidad y efectividad en extender el acceso a los derechos sociales a más amplios sectores de la población. Se trata de evitar duplicidades, de ordenar y de coordinar la actuación pública, pero asimismo de generar conjuntamente una política efectiva del ejercicio de los derechos sociales.

En el nuevo esquema la actuación del gobierno municipal tiene un papel relevante. Una de las fortalezas de este nivel de gobierno es su cercanía con la gente; principio que da origen a la participación organizada de la comunidad. La asamblea comunitaria y su órgano de representación, a través del comité

comunitario de los programas sociales, constituyen el mejor vínculo con la autoridad municipal para hacer de la participación social organizada una forma de trabajo permanente.

El reordenamiento institucional, dirigido a atender las causas y los efectos de la pobreza extrema de alimentación, también permite promover y alentar la participación ciudadana y la construcción conjunta de saberes y competencias que permitan reconstruir la economía local en las regiones marginadas rurales y urbanas. Para ello se articulan la estrategia y las acciones en materia de desarrollo social entre los tres órdenes de gobierno mediante convenios para el desarrollo y la inclusión social, en los que se plasman los acuerdos, montos, acciones, prioridades y metas conjuntas, para abatir la pobreza extrema de alimentación y los rezagos sociales.

Además, con el apoyo de las nuevas tecnologías de la informática es posible poner al alcance de las comunidades la información suficiente para que diagnostiquen de manera más efectiva sus condiciones actuales de vida. Se mapean a detalle la presencia institucional y los servicios existentes, y por lo tanto las carencias; se identifican familia por familia los beneficios que ya reciben, y por lo tanto a quienes no cuentan con ellos y los necesitan; se dimensiona el peso que tienen sus actividades productivas, qué producen y a quiénes le venden, y por lo tanto las limitaciones y potencialidades para desarrollarlas a mayor escala.

Los instrumentos de la informática permiten identificar y conocer los problemas sociales a mayor detalle, en el contexto socioeconómico de las comunidades y de su entorno. Poner estos instrumentos en manos de los grupos en pobreza es darles nuevas herramientas para que, junto con el conocimiento de su entorno inmediato y mediante la participación, conozcan mejor en dónde están, a dónde quieren llegar y qué necesitan para lograrlo.

De esta manera, como instrumentos de la coordinación interinstitucional se cuenta con:

- Las matrices de inversión, en las que se detallan las obras y acciones específicas que aporta cada sector del gobierno federal y los gobiernos locales para disminuir las carencias sociales de la población en pobreza extrema de alimentación.
- Los padrones de derechohabientes sociales, que identifican a las personas, familias, los actores sociales que trabajan en esos territorios y el entorno físico de la comunidad, así como los beneficios que ya reciben y las necesidades que pudieran requerir de acciones institucionales plasmadas en los planes de desarrollo comunitario.
- La identificación específica de los espacios de mayor concentración de la pobreza extrema de alimentación, tanto en zonas rurales como urbanas, la presencia institucional así como las potencialidades y restricciones que ofrece cada territorio.

Se rompe así con la idea del gobierno archipiélago, de un gobierno federal en el que cada dependencia y entidad definía sus propios objetivos y la población a

la que se dirigía, sin considerar los aspectos positivos como las sinergias y los efectos multiplicadores con otros programas, o los negativos, como las duplicidades y los incentivos perversos que propician la inmovilidad o la ruptura del tejido social. Con ello se busca:

- Que los programas sociales se apliquen con la mayor coordinación y concurrencia.
- Que exista diálogo entre las dependencias federales para unificar criterios.
- Que exista una eficiente comunicación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, para atender a la población en pobreza extrema de alimentación con criterios y definiciones programáticas compartidas.

Tercer eje: la territorialidad

El espacio sienta las bases para las definiciones del desarrollo comunitario. Entender el espacio y a las personas que lo habitan significa identificar las potencialidades, las limitaciones y las estrategias para proyectar las alternativas sociales y económicas sustentables de las comunidades. Si bien una clasificación tradicional nos lleva a diferenciar lo rural y lo urbano, lo cierto es que la gama de posibilidades en uno y otro tipo de territorio obliga al reconocimiento de muchas otras características que inciden en las decisiones de las instituciones, pero sobre todo de las decisiones que tomen las propias comunidades.

Una de las manifestaciones de la pobreza a la que en los últimos años se le ha prestado poca atención y que tiene enormes repercusiones en la vida cotidiana de los mexicanos es la pobreza extrema urbana. La pobreza urbana representa uno de los mayores retos mayores por su complejidad, por contener nuevas expresiones poco conocidas de la pobreza que impactan negativamente la cohesión social. Contiene expresiones que son una clara muestra de desgaste del tejido comunitario y familiar, de la segregación, de la violencia intrafamiliar y social, así como de su extensión hacia la delincuencia, entre otras manifestaciones de las diversas patologías sociales.

La pobreza urbana en sus expresiones materiales es mucho menor comparada con la rural si consideramos, por ejemplo, la carencia de servicios en la vivienda, que en las ciudades es de 9.4% mientras que en las zonas rurales alcanza el 50.4%. También es menor si consideramos otros indicadores, como educación, salud o la seguridad social. Pero la segregación, la inseguridad jurídica en los asentamientos humanos y el crecimiento desordenado de las ciudades que relega a lugares alejados a la población en pobreza y que le ocasiona altos costos económicos y de tiempo para movilizarse a sus lugares de trabajo, son, entre otros, elementos críticos que inciden en las condiciones de vida de esta población.

Con los mismos principios de la política social, con los ejes estratégicos que son la participación social y la coordinación interinstitucional, se establecen las bases para atender esas manifestaciones de la pobreza.

Cuarto eje: el enfoque productivo

El reto es recuperar y fortalecer las capacidades productivas de los sectores sociales en pobreza. Es una tarea que concierne en primer lugar a los propios individuos y a sus organizaciones, pero también a las instituciones públicas encargadas de facilitar, apoyar y promover la inclusión productiva de estos sectores. Las acciones propuestas buscan apoyar una estrategia que involucra a las dependencias de la administración pública federal, y también a las estatales, que tienen a su cargo promover el crecimiento económico para crear más y mejores empleos.

Las reformas transformadoras que ha emprendido el gobierno federal son cruciales para lograr que la población en pobreza se incorpore productivamente a la economía y con ello mejore sustancialmente sus condiciones de vida. Porque justamente ello significa democratizar la productividad: que todas las personas, independientemente de su lugar de origen, condición social o actividad económica, tengan acceso a mejores herramientas, tecnologías y conocimientos, para darle mayor valor agregado a su trabajo y, de esta manera, poder aumentar sus ingresos.

La política social de nueva generación busca sentar las bases para que las familias obtengan mejores condiciones de bienestar, así como procurar las condiciones sociales que permitan la movilidad social que buscan las nuevas generaciones a través de una mayor educación y una mejor preparación para el trabajo.

La nueva política social está dirigida a alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos con plena incorporación productiva. Y para esta segunda década del siglo XXI representa la oportunidad de sentar los cimientos para hacer realidad los derechos que han sido una aspiración plasmada en nuestra Carta Magna.

Quinto eje: Innovación y estrategia de cobertura

La Cruzada Nacional contra el Hambre ha permitido incursionar en nuevos instrumentos para hacer efectiva la coordinación interinstitucional y la participación social, así como el uso de otras herramientas para una mejor planeación de las acciones contra la pobreza extrema de alimentación. Es el caso de las matrices de inversión, el diseño de la metodología de trabajo con los comités comunitarios para el establecimiento de los planes de desarrollo comunitario, la utilización de la cartografía digitalizada para la identificación de la presencia institucional y de las familias en pobreza y sus hogares.

Todo ello llevó a un proceso gradual de incorporación de los municipios y los polígonos urbanos. Se inició la primera etapa con 400 municipios en 2013, que comprenden al 51.7% de la población objetivo. Y se tiene contemplado la cobertura total de la población objetivo para el año 2015, para lo cual se tienen dos etapas más de expansión:

La segunda etapa se atenderá al menos 25% adicional de la población objetivo para una cobertura de 5.3 millones de pobres extremos de alimentación al finalizar el año 2014.

La tercera etapa atenderá a la población restante al concluir el año 2015.

Se han adoptado diferentes criterios para la selección de los municipios. El 89% de los seleccionados en 2013 y 2014, se determinaron a partir de su situación de pobreza, específicamente con base en los dos criterios siguientes:

- Población y porcentaje de personas en pobreza;
- y población y porcentaje de personas en pobreza extrema de alimentación. El resto de los municipios incorporados para 2014 atienden dos criterios generales.
- El reconocimiento a situaciones críticas específicas que requieren atención inmediata para evitar el empobrecimiento de su población, y la posibilidad de lograr una sinergia de esfuerzos con los programas o estrategias ya en marcha en algunas entidades, tal es el caso de:
- Municipios de Guerrero afectados por los fenómenos meteorológicos sucedidos en el segundo semestre de 2013.
- Municipios pertenecientes a la frontera norte y sur.
- Municipios de Michoacán, Guerrero y Estado de México pertenecientes a la zona de Tierra Caliente.
- Coincidencia con la estrategia de desarrollo regional de estado de Zacatecas.
- Coincidencia con la estrategia “Plan 59” del estado de Coahuila.
- Coincidencia con la estrategia de desarrollo microrregional del estado de Oaxaca.
- Coincidencia con la estrategia de desarrollo regional de la Zona Serrana Norte de Sinaloa.
- La ampliación a nivel nacional, que permite ir consolidando el andamiaje y los esquemas de operación necesarios en cada entidad federativa en preparación a la expansión nacional, lo que explica la inclusión de algunos municipios como Manzanillo, en el estado de Colima, municipio con el mayor número de personas en pobreza extrema de alimentación a nivel estatal.

Finalmente, y para evitar la exclusión de nuevos municipios, se aplica un procedimiento de ajuste por nueva creación, como en el caso de la división de Othón Blanco que dio lugar a la creación del municipio de Bacalar, en Quintana Roo.

Las experiencias obtenidas en participación social, en coordinación interinstitucional y en el uso de nuevos instrumentos, serán sumamente valiosas en la ampliación y la cobertura total de la población en pobreza extrema de alimentación. Permitirá, asimismo, alcanzar las metas planteadas de manera más efectiva y oportuna para abatir la carencia alimentaria y las demás limitaciones que obstruyen la plena incorporación productiva de esta población.

III. MARCO NORMATIVO

La Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 establecen el mandato para elaborar los programas sectoriales, regionales y especiales con el fin de establecer las estrategias de las políticas públicas del Gobierno Federal. Como parte de dicho proceso, en el PND 2013-2018 se incluye la decisión de conformar el Programa Nacional México Sin Hambre.

El Programa Nacional México Sin Hambre (PNMSH) sistematiza la estrategia general que orientará las acciones y programas sociales para alcanzar los objetivos, las metas y los indicadores de la Cruzada Nacional contra el Hambre, así como la continuidad de ésta, y define la problemática, la población objetivo, al igual que las estrategias y líneas de acción a seguir.

El PNMSH se articula también con los objetivos uno, tres y cuarto del Programa para Democratizar de la Productividad, que son promover el uso y asignación eficiente de los factores de producción de la economía; elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país; y establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía.

De acuerdo al artículo 4º Constitucional, el Gobierno de la República tiene la obligación de garantizar el derecho de todos los mexicanos a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Además, para garantizar el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos establecidos en la ley, el artículo 27 constitucional, en su fracción XX, define al desarrollo rural integral y sustentable como la vía del Gobierno de la República para el cumplimiento del derecho a la alimentación de la población.

Por su parte, la Ley General de Desarrollo Social establece que la Política Nacional de Desarrollo Social tiene, entre otros objetivos, el de propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, entre los cuales se encuentra el de la alimentación, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades.

Dicha Ley establece al Sistema Nacional de Desarrollo Social como un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los municipios y de los sectores social y privado, que tiene por objeto integrar su participación en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, así como fomentar la participación de las personas, familias y organizaciones en la planeación, ejecución y evaluación de las políticas en materia de desarrollo social.

La Ley General de Salud, en sus artículos 114 y 115, contempla la acción del Estado en la supervisión, atención y mejoramiento de la nutrición de la población, mientras que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable indica que se impulsarán políticas de apoyo a la producción agropecuaria dirigidas a contribuir a la seguridad alimentaria.

El Artículo 178 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece la obligación del Estado de promover medidas para procurar el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos y dando prioridad a la producción nacional, con objeto de contribuir a la seguridad alimentaria.

Se atiende así, mediante las acciones de la SAGARPA con el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario, las estrategias de mediano y largo plazo para el incremento sostenible de la producción agrícola y de alimentos.

El Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal orienta el destino de las aportaciones federales para la infraestructura social, al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social.

Es importante señalar que el Programa Nacional México sin Hambre comprende las acciones de corto y mediano plazo para abatir la pobreza extrema de alimentación, y asegurar el abasto y acceso a alimentos en las regiones de mayor concentración de su población objetivo. No obstante, los logros de los programas sectoriales de las 19 dependencias participantes, habrán de contribuir a lograr sus metas.

México reconoce el derecho a la alimentación como un derecho humano fundamental y ha suscrito acuerdos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 25); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (Art. 11); el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 11); la Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 24); la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (Art. 8); la Declaración Mundial sobre Nutrición; la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición; la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial; el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación; así como la Declaración y Programa de Acción de Viena, de acuerdo con el PIDESC y el Pacto de San Salvador (Art. 12).

Estas figuras normativas establecen el marco jurídico para la definición, los alcances y los objetivos de una estrategia para abatir la pobreza extrema de alimentación.

Avanzar en materia de acceso a los derechos sociales para todos los mexicanos exige instrumentos jurídicos que promuevan mecanismos de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación entre los sectores público, social y privado, al igual que entre los tres órdenes de gobierno. Por ello el Presidente de la República decretó en enero de 2013 el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, que establece el compromiso del Gobierno de la República de garantizar a la población objetivo el derecho a la alimentación, disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, aumentar la producción de alimentos, minimizar la pérdida post-cosecha y promover la participación

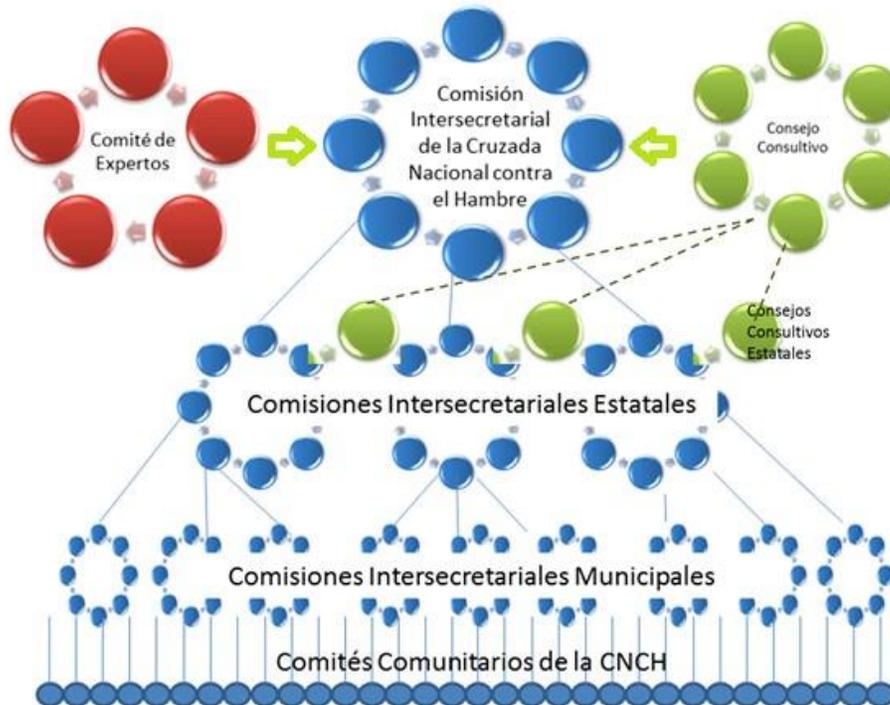
comunitaria para la erradicación del hambre. A estos objetivos de la Cruzada se ha agregado, en el México sin Hambre, el de crear las condiciones para el desarrollo de los territorios con mayor concentración de pobreza, tanto en zonas rurales como urbanas.

SISTEMA NACIONAL PARA LA CRUZADA CONTRA EL HAMBRE

El Programa Nacional México Sin Hambre seguirá aplicando los mecanismos de planeación, control, seguimiento y evaluación del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. El Decreto regula los espacios para el proceso participativo de los tres órdenes de gobierno, las instituciones de educación superior, la sociedad civil organizada y los ciudadanos en general, a fin de controlar y combatir la incidencia de hambre en nuestro país.

El Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre se compone de cinco instancias básicas. Se trata de que confluyan los procesos participativos de la comunidad con los de coordinación interinstitucional que se han establecido al más alto nivel del Gobierno Federal. Los instrumentos para ello son los planes de desarrollo comunitario, en los que se expresan la visión y los proyectos específicos decididos por los integrantes de cada comunidad, y las matrices de inversión, en las que se plasman las acciones y metas de cada dependencia y entidad del Gobierno Federal, así como las de los gobiernos estatales y municipales.

Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre



a. Comisión Intersecretarial

La Comisión Intersecretarial de la Cruzada Nacional contra el Hambre es la instancia que establece los mecanismos para la coordinación de políticas, programas y acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la consecución de los objetivos del Programa. La Comisión es encabezada por la Secretaría de Desarrollo Social y se organiza en doce grupos de trabajo, definidos por los indicadores asociados a la Cruzada.

Integrantes de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social

Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de la 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 de 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.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

b. Consejo Nacional

Es una instancia participativa, en la que convergen los sectores público, privado y social para generar propuestas y acuerdos que contribuyan a mejorar, y/o complementar las líneas de acción del Programa. En cada entidad federativa existe un capítulo representativo equivalente.

El Consejo Nacional actúa como el mecanismo de convocatoria y de coordinación de esfuerzos, que busca enriquecer cada uno de los instrumentos de

líneas de acción y multiplicar sus efectos sobre la población objetivo. Ello en un marco de asignación plena de corresponsabilidad y definición de los canales de participación social. Es una instancia incluyente para el diálogo de los sectores público, privado y social. El Consejo tiene por objeto generar acuerdos que servirán para fortalecer y, en su caso, mejorar las líneas de acción y cumplir con mayor eficiencia los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

c. Comités estatales y municipales intersecretariales

Los Comités Estatales y Municipales Intersecretariales son las estructuras territoriales donde confluyen los funcionarios de los tres órdenes de gobierno y donde se acuerdan y coordinan los esfuerzos de inversión y operativos en cada uno de los municipios de México sin Hambre. Existen a la fecha treinta y dos Comités Estatales, y se avanza en la constitución de los comités en cada uno de los municipios, que a su vez se integran a la estrategia, llevando a cabo sesiones mensuales. En cada Comité las dependencias participantes se distribuyen de acuerdo a sus programas, para formar ocho grupos de trabajo atendiendo las siete carencias que determinan la pobreza y un indicador adicional que da seguimiento a la participación social. Cada grupo de trabajo establece un diagnóstico de la localidad, de las personas y de los hogares con carencias, y los programas y acciones específicas que se encuentran disponibles para su atención y el monto de inversión que se requiere. Los grupos también son los responsables de reportar a los Comités los avances físicos y financieros de las acciones.

En el marco de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal se promueve, mediante lineamientos claros, que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal impulse el desarrollo social de los municipios y dirija los recursos federales hacia la inversión en la población que padece mayores condiciones de pobreza, abatiendo así las carencias sociales.

d. Comités Comunitarios

Con la finalidad de articular la participación social en la lucha y superación contra la pobreza extrema de alimentación, se impulsa la integración de comités comunitarios integrados por los receptores de los programas sociales. Los comités comunitarios participan en el diagnóstico e identificación de necesidades locales, en la planeación de acciones y ejercen una contraloría social a fin de garantizar la transparencia.

En este sentido, los comités comunitarios implementan acciones y programas que promueven y fortalecen las acciones de la sociedad organizada para su desarrollo y el de sus comunidades; al impulsar políticas concurrentes entre los tres órdenes de gobierno y los ciudadanos organizados, a efecto de involucrar a los beneficiarios de los programas sociales en el seguimiento y elaboración de políticas públicas. **e. Comité de Expertos**

El Comité de Expertos es la instancia de participación de académicos, investigadores y especialistas en el área de políticas públicas en materia de pobreza y alimentación. Representa un espacio de reflexión, diálogo y debate de alto nivel y es el foro en que se generan recomendaciones para la mejora en el diseño, en la coordinación y en la implementación de las acciones.

Los convenios con universidades de todos los estados de la República y los foros de reflexión conjunta son los espacios diseñados para su institucionalización nacional.

Acuerdos Integrales para el Desarrollo Social Incluyente

La planeación conjunta es un imperativo que requiere la construcción de espacios institucionales en que se comparta información y diagnósticos, se conjuguen visiones y misiones compartidas, y se organicen acciones operativas interinstitucionales. Así, otro elemento del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, que la SEDESOL promueve, es la firma de Acuerdos Integrales para el Desarrollo Social Incluyente con las entidades federativas y municipios.

Los gobiernos estatales y municipales son los articuladores de las políticas sociales que adecuan las acciones de la Federación a las características sociales y económicas de cada región. De manera coordinada con sus propias políticas sociales, los resultados se traducen no sólo en mayores recursos, sino también en una mayor direccionalidad para extender el acceso a los derechos sociales a más sectores de la población. Se trata de evitar duplicidades, de ordenar y coordinar la actuación pública, pero también de generar conjuntamente una política orientada a hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales.

La principal fortaleza de los gobiernos municipales es su cercanía con la gente y su papel primordial como detonadores de la participación organizada de la comunidad. La asamblea comunitaria y su órgano de representación, a través del comité comunitario de los programas sociales, constituyen el mejor vínculo con la autoridad municipal para hacer de la participación social organizada una forma de trabajo permanente.

En este orden de ideas, los Acuerdos Integrales para el Desarrollo Social Incluyente contribuyen a la implementación de una estrategia guiada por criterios de coordinación institucional que redunde en la atención y participación integral, así como en la constitución de un México Incluyente, basado en el cumplimiento de los derechos sociales del individuo, su empoderamiento y la estimulación de la democratización de la productividad. Dichos acuerdos son documentos jurídicos que suscriben, por un lado, la SEDESOL y, por el otro, el Gobernador de cada Estado que se adhiere al acuerdo.

IV. Diagnóstico

En reconocimiento al hecho de que de la alimentación dependen funciones biológicas primordiales que permiten a los individuos desarrollarse en el ámbito de la educación y el trabajo, así como mantenerse en buen estado de salud, en nuestro país el acceso de toda persona a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, es un derecho establecido constitucionalmente que incide de manera directa en el acceso de los ciudadanos a alimentos suficientes y variados, en todo lugar y en todo momento.

El derecho a la alimentación impone que cualquier individuo pueda disponer o adquirir alimentos en cantidad y calidad suficientes, libres de sustancias nocivas y culturalmente apropiados. Este derecho se puede realizar en virtud de los

esfuerzos del propio individuo o con otros miembros de la comunidad y deben disfrutarlo todos sin distinción alguna por razones de raza, religión, sexo, idioma, opinión política u otra condición.

En el ámbito global, los progresos alcanzados en la lucha contra el hambre se pusieron en riesgo ante el incremento de los precios de los alimentos y su volatilidad en los mercados internacionales, que empezaron a manifestarse a finales de 2007. En combinación con la recesión causada por la crisis de los mercados financieros internacionales de 2009, dicha situación representó una seria amenaza al combate de la pobreza extrema y al acceso de la población mundial a los alimentos.¹⁸

Más recientemente, “durante el período 2011-2013 había un total de 842 millones de personas -alrededor de una de cada ocho personas en el mundo- aquejadas de hambre crónica, es decir, que habitualmente no comen lo suficiente para llevar una vida activa”.¹⁹ Al respecto, aunque en algunas regiones del planeta se han logrado avances significativos para alcanzar la meta establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) advierte la necesidad “que se redoblen los esfuerzos para reducir el hambre por medio de una mejora de las redes de protección social y un aumento de la inversión en la agricultura”.^{20,21} En América Latina y el Caribe en dicho periodo residían 47.0 millones de personas con hambre (esto es equivalente a 7.9% de la población). No obstante, la región se encuentra muy cerca de alcanzar la meta de los ODM, puesto que 12 de 24 países de la región (entre ellos México) ya han alcanzado dicha meta, y cinco presentan niveles inferiores a 5.0% en el porcentaje de personas con hambre (también es el caso de México).

En este entorno surgió la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) como una respuesta de política pública a la problemática del hambre que padece la población del país que se encuentra en condiciones de desventaja y mayor vulnerabilidad ante el entorno económico mundial y el alza del precio de los alimentos.

4.1 Definición de hambre

Para efectos del Programa Nacional México Sin Hambre (PNMSH), el hambre se define como la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema de alimentación. Esta definición considera que una persona con hambre tiene un ingreso inferior al valor de la línea de bienestar mínimo (es decir, su ingreso corriente total no le permite adquirir la canasta alimentaria aunque utilice

¹⁸ FAO (2012), “*Volatilidad de los precios desde una perspectiva mundial*”. Documento técnico de referencia para la reunión de alto nivel sobre

la volatilidad de los precios de los alimentos y el papel de la especulación, Roma.

¹⁹ FAO (2013), “*El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria*”. Resumen ejecutivo. Roma.

²⁰
Íde
m.

²¹ La FAO define a las personas con hambre como aquellas que habitualmente no comen lo suficiente para llevar una vida activa, denominándolas personas subalimentadas.

todos sus recursos para ese propósito) y enfrenta tres o más carencias sociales, entre las que se incluye la carencia de acceso a la alimentación. Esta es la población objetivo del PNMSH.²²

La definición anterior lleva implícita la existencia de un vínculo conceptual entre hambre y nutrición: “por el lado de la pobreza extrema, el ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo indica que no se cuentan con los recursos suficientes para tener una nutrición adecuada. Mientras que por el lado de la carencia de acceso a la alimentación sugiere que, por la inseguridad alimentaria que se padece, no se tiene acceso a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos”.²³

Adicionalmente, el concepto de hambre del PNMSH se vincula con la carencia de acceso efectivo a los derechos sociales que forman parte de la medición multidimensional de la pobreza en México: educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios básicos.

4.2 Pobreza extrema de alimentación

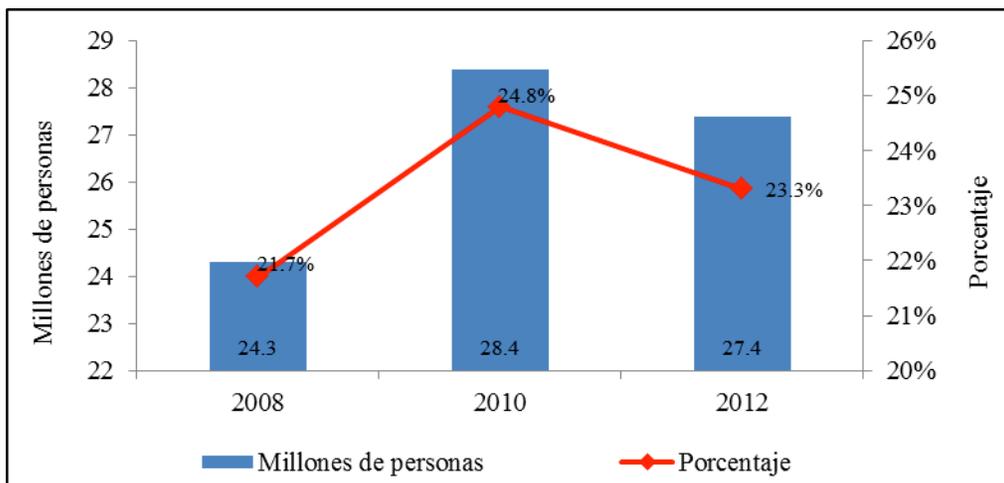
Como se mencionó anteriormente, la población en pobreza extrema de alimentación es aquella que presenta al mismo tiempo pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación. El indicador de carencia por acceso a la alimentación hace evidente que el número y la proporción de mexicanos que no gozan del pleno ejercicio del derecho a la alimentación es alto. Esta carencia pasó de 24.3 millones en 2008 a 28.4 millones en 2010, siendo la única de las seis carencias sociales incorporadas en la medición de pobreza que se elevó en ese periodo, para luego disminuir a 27.4 millones (23.3%) en 2012 (gráfica 1). El mayor número de individuos con esta carencia se encuentra en el sector urbano; de suerte que en 2012 se identificaron 18.9 millones de individuos (21.0% de la población urbana), mientras que en el sector rural se encontraban 8.4 millones de personas en dicha condición (30.9% de la población rural).²⁴

²² Para más detalles sobre el concepto de hambre, se sugiere ver la nota técnica de la SEDESOL: “Definición de hambre en la CNCH”, en la dirección electrónica [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Definicion_de_hambre_en_la_CNCH]. Consulta abril de 2014.

²³ Ídem

²⁴ La fuente de información es el Anexo Estadístico de los Resultados de pobreza en México 2012 a nivel nacional y por entidades federativas publicados por el CONEVAL.

Gráfica 1. Población con carencia por acceso a la alimentación 2008-2012 (Porcentaje y millones de personas)



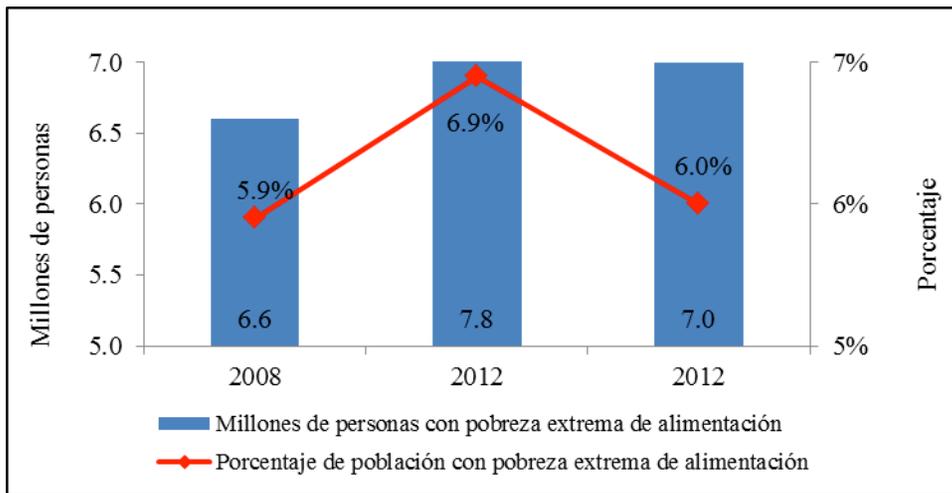
Fuente: Sedesol con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) 2008-2012.

Los pobres extremos de alimentación afrontan un doble reto para acceder a una nutrición adecuada; por un lado tienen problemas para adquirir alimentos por razones económicas (ingresos bajos e insuficientes para acceder a una canasta alimentaria); y, por otro, debido a la alta prevalencia de carencias sociales como el rezago educativo, la falta de acceso a la seguridad social y a los servicios médicos, así como a los rezagos en servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda, padecen un bajo aprovechamiento de los alimentos, derivado de factores como malos hábitos y condiciones de salud e higiene deficientes, así como escasos servicios básicos en sus viviendas.

El grupo de población que enfrenta mayores restricciones para ejercer el derecho a la alimentación está constituido por las personas en pobreza extrema de alimentación, que en 2012 sumaron 7.0 millones (gráfica 2), de las cuales 3.1 millones residían en zonas rurales y 3.9 millones se encontraban en zonas urbanas.²⁵ **Gráfica 2. Población en pobreza extrema de alimentación 2008-2012**

²⁵ Estimación propia con base en los programas de cálculo y bases de datos de la medición de pobreza 2012 publicados por el CONEVAL.

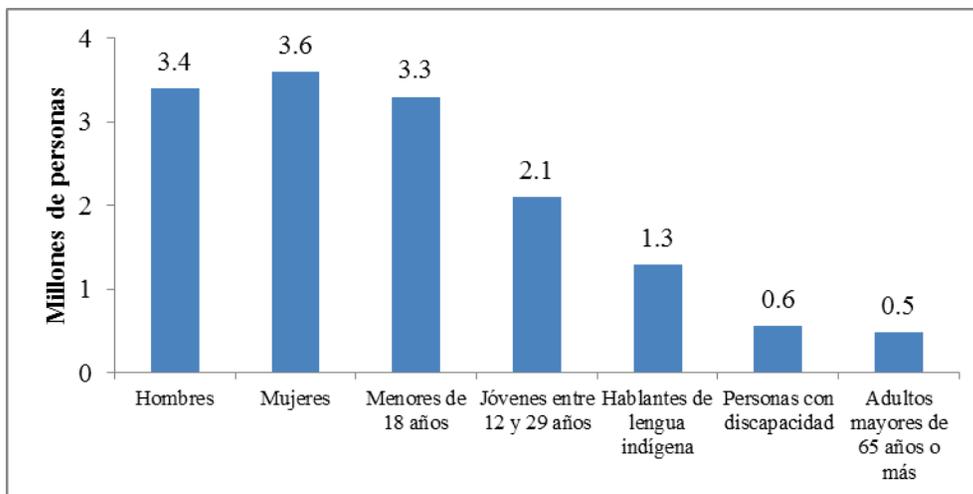
(Porcentaje y millones de personas)



Fuente: SEDESOL con información de CONEVAL.

La información más reciente también revela que el hambre en una condición que afecta a 3.4 millones de hombres y a 3.6 millones de mujeres; a 3.3 millones de niñas, niños y adolescentes menores de 18 años; a 2.1 millones de jóvenes con edades entre 12 y 29 años; a 1.3 millones de hablantes de lenguas indígenas; a 564 mil 548 personas con discapacidad (de las cuales 224 mil 158 personas son además jefes o jefas de familia) y a 484 mil 962 adultos de 65 años o más (gráfica 3).

Gráfica 3. Grupos de población en pobreza extrema de alimentación, 2012 (Millones de personas)



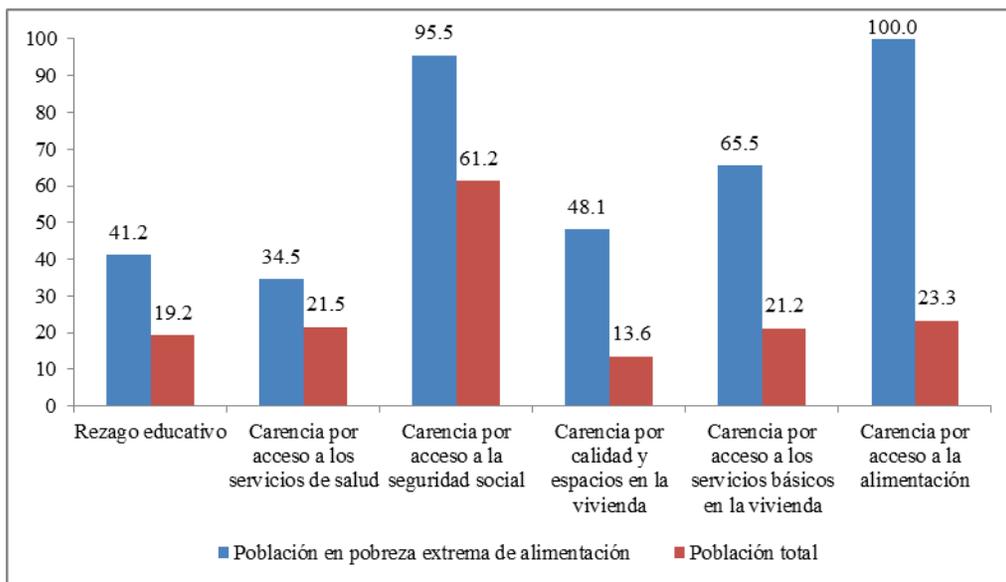
Fuente: SEDESOL con información de CONEVAL.

La población en pobreza extrema de alimentación también presenta mayores porcentajes de carencias respecto al promedio nacional. Así, 41.2% de la población objetivo del PNMSH presenta rezago educativo (2.9 millones de personas); 34.5% no cuenta con servicios de salud (2.4 millones de personas); 95.5% no tiene seguridad social (6.7 millones de personas); 48.1% no tiene

niveles de calidad y espacios en la vivienda (3.4 millones de personas);²⁶ y, por último, 65.5% no cuenta con acceso a servicios básicos de la vivienda (4.5

millones de personas) (gráfica 4).

Gráfica 4. Carencias sociales de la población en pobreza extrema de alimentación y de la población total, 2012 (Porcentaje)

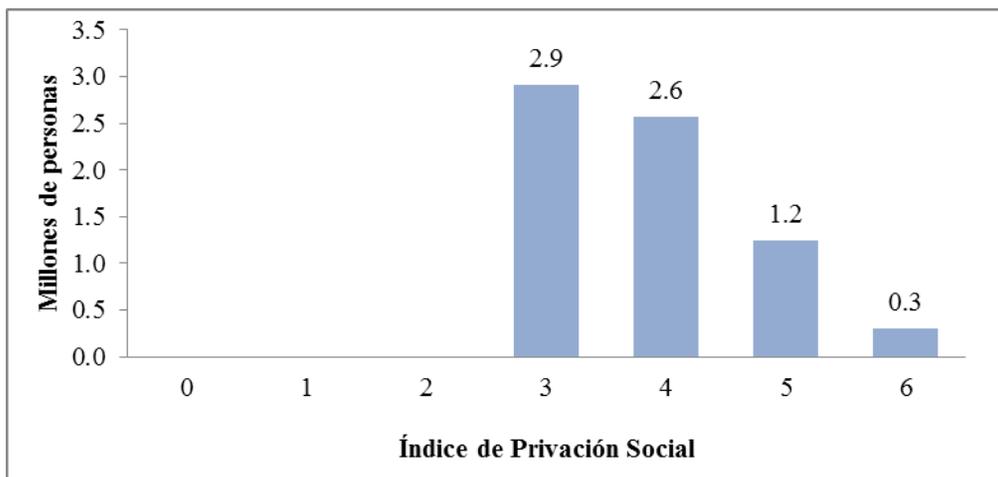


Fuente: SEDESOL con información de CONEVAL.

El Índice de Privación Social (IPS), por su parte, muestra el número de carencias sociales que presenta un individuo, por lo que asume valores que van de cero a seis. El IPS de la población en pobreza extrema de alimentación tiene un valor mínimo de tres y un máximo de seis, cuya distribución se presenta en la gráfica 5. Se estima que, en 2012, 2.9 millones de estas personas (41.4%) presentaban tres carencias sociales; 2.6 millones (36.6%) tenían cuatro; 1.2 millones (17.7%) cinco; y 300 mil 259 (4.3%) seis carencias.

²⁶ En este sentido y considerando que el 67% de las viviendas en México, se construyen a través de la autoconstrucción o gestión social (Conorevi, 2013), resulta pertinente promover la producción social de vivienda apoyando a los autoconstructores de la población objetivo.

Gráfica 5. IPS de las población en pobreza extrema de alimentación, 2012 (Millones de personas)



Fuente: SEDESOL con información de CONEVAL.

4.3 Distribución territorial de la pobreza extrema de alimentación

En cuanto a la distribución territorial de la población objetivo por tamaño de localidad se observa que el 44.8% (3.1 millones de personas) en 2012 residía en localidades menores a 2 mil 500 habitantes; el 21.6% (1.5 millones de personas) en localidades entre 2 mil 500 y 15 mil habitantes; el 12.9% (900 mil personas) en localidades entre más de 15 mil y menos de 100 mil habitantes; mientras que en las zonas metropolitanas con más de 100 mil habitantes residía el 20.7% de esta población (1.5 millones de personas) (cuadro 1).

Cuadro 1. Población en pobreza extrema de alimentación por tamaño de localidad, 2012 (Personas y porcentaje)

Tamaño de localidad (Habitantes)	Población en pobreza extrema de alimentación	
	Millones de personas	Porcentaje
Más de 100 mil	1.5	20.7
De 15 mil a menos de 100 mil	0.9	12.9
De 2 mil 500 a menos de 15 mil.	1.5	21.6
Menos de 2 mil 500	3.1	44.8
Total	7.0	100.0

Fuente: SEDESOL con información del CONEVAL.

La distribución de la pobreza extrema de alimentación en el territorio nacional es heterogénea, ya que se concentra en sólo seis entidades federativas que

albergan el 53.0% de dicha población, distribuida porcentualmente de la siguiente manera: Chiapas (9.7%), Guerrero (9.6%), Estado de México (8.9%), Veracruz (8.6%) Oaxaca (8.3%) y Puebla (7.9%). En contraste, los estados con menor concentración son Colima (0.3%), Baja California Sur (0.3%), Aguascalientes (0.5%), Campeche (0.6%), Quintana Roo (0.8%) y Baja California (0.8%) (cuadro 2).

En el ámbito rural, la población objetivo se concentran en las siguientes cinco entidades, donde reside el 57.8% de dicha población: Chiapas (15.8%), Oaxaca (12.4%), Guerrero (11.5%), Veracruz (9.3%) y Puebla (8.8%). En el ámbito urbano, 49.6% de la población en pobreza extrema de alimentación se ubica en seis entidades: Estado de México (14.4%), Guerrero (8.1%), Veracruz (8.1%), Puebla (7.2%), Jalisco (6.0%) y Michoacán (5.9%).

Cuadro 2. Distribución geográfica de la población en pobreza extrema de alimentación, 2012

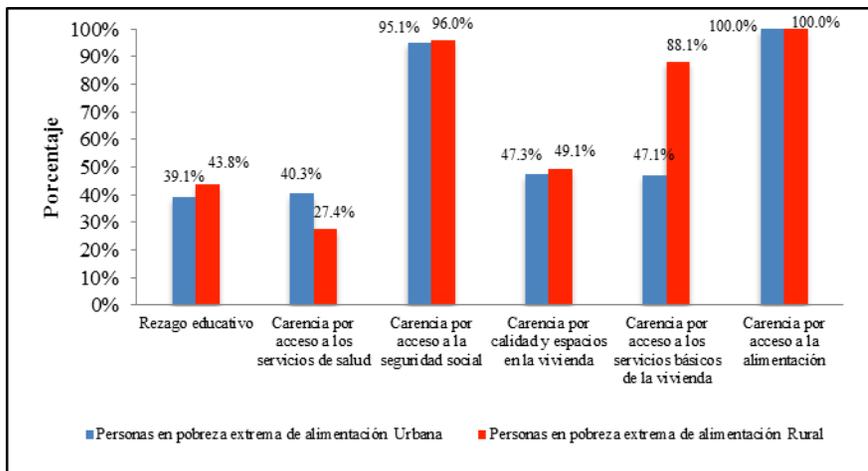
Entidad Federativa	Rural		Urbano		Total	
	Personas	Porcentaje del total nacional rural	Personas	Porcentaje del total nacional urbano	Personas	Porcentaje del total nacional
Aguascalientes	7,883	0.3	25,776	0.7	33,659	0.5
Baja California	3,840	0.1	55,649	1.4	59,489	0.8
Baja California Sur	7,886	0.3	13,126	0.3	21,012	0.3
Campeche	17,544	0.6	21,964	0.6	39,508	0.6
Chiapas	497,116	15.8	182,692	4.7	679,815	9.7
Chihuahua	29,516	0.9	85,408	2.2	114,924	1.6
Coahuila	9,148	0.3	60,991	1.6	70,139	1
Colima	2,659	0.1	18,095	0.5	20,754	0.3
Distrito Federal	0	0	191,884	5	191,884	2.7
Durango	32,199	1	51,214	1.3	83,413	1.2
Guanajuato	159,096	5.1	152,432	3.9	311,530	4.4
Guerrero	361,061	11.5	314,795	8.1	675,861	9.6

Hidalgo	83,809	2.7	76,669	2	160,479	2.3
Jalisco	90,291	2.9	231,824	6	322,116	4.6
México	66,144	2.1	555,747	14.4	621,892	8.9
Michoacán	194,896	6.2	226,780	5.9	421,679	6
Morelos	20,145	0.6	68,322	1.8	88,467	1.3
Nayarit	83,121	2.6	27,976	0.7	111,098	1.6
Nuevo León	3,977	0.1	88,435	2.3	92,412	1.3
Oaxaca	389,003	12.4	193,028	5	582,037	8.3
Puebla	276,297	8.8	276,976	7.2	553,277	7.9
Querétaro	39,803	1.3	23,614	0.6	63,418	0.9
Quintana Roo	17,804	0.6	40,726	1.1	58,530	0.8
San Luis Potosí	136,305	4.3	62,730	1.6	199,037	2.8
Sinaloa	46,888	1.5	48,339	1.2	95,228	1.4
Sonora	21,468	0.7	90,500	2.3	111,968	1.6
Tabasco	128,249	4.1	95,132	2.5	223,383	3.2
Tamaulipas	40,581	1.3	76,369	2	116,951	1.7
Tlaxcala	15,312	0.5	64,881	1.7	80,193	1.1
Veracruz	291,839	9.3	314,527	8.1	606,370	8.6
Yucatán	21,009	0.7	94,270	2.4	115,279	1.6
Zacatecas	45,384	1.4	40,822	1.1	86,207	1.2
Nacional	3,140,273	100.0	3,871,693	100.0	7,012,011	100.0

Fuente: SEDESOL con información de CONEVAL.

Cabe destacar que la población objetivo en el ámbito rural presenta mayores incidencias de carencias en el acceso a los derechos sociales, en comparación con la población del sector urbano, con excepción de la carencia por acceso a la salud (40.3% en el sector urbano y 27.4% en el sector rural). Por otro lado, la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda es notablemente mayor en el sector rural que en el urbano (88.1% versus 47.1%).

Gráfica 6. Carencias sociales de la población en pobreza extrema de alimentación por ámbito urbano y rural, 2012 (Porcentaje)



Fuente: SEDESOL con información de CONEVAL.

Visto desde otro ángulo, en 2010, en el 15.3% de los municipios del país con los mayores porcentajes de población en pobreza extrema de alimentación, al menos la cuarta parte de la población enfrentaba una situación de hambre. Son municipios con un tamaño de población reducido (16 mil 259 habitantes promedio), con localidades eminentemente rurales y que principalmente se ubican en Oaxaca, Guerrero y Chiapas.

Por otra parte, existe un número reducido de municipios que se encuentran entre aquellos que albergan los mayores volúmenes de población objetivo. En 2010 más de la mitad de las personas en situación de pobreza extrema de alimentación en el país se ubicaba en el 9.7% del total de estas demarcaciones territoriales que, en muchos casos, forman parte de las zonas metropolitanas del país. Esta situación plantea un doble desafío: por un lado es necesario asegurar la atención de los programas sociales en municipios con localidades rurales, pequeñas y dispersas; por otro, es primordial atender a la población objetivo en contextos territoriales más urbanos, donde el volumen de personas con hambre es elevado.

En suma, la situación en el país demanda resultados inmediatos que garanticen a la población en pobreza extrema de alimentación el derecho a la alimentación por medio de acciones coordinadas y transparentes.

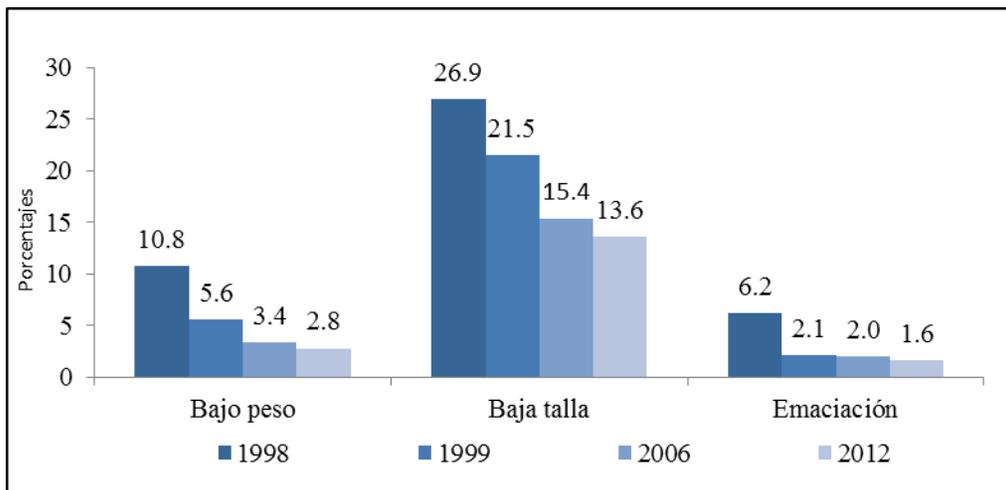
La estrategia para erradicar el hambre debe implicar un proceso participativo, dirigido a conjuntar esfuerzos, energía y recursos de los tres niveles de gobierno, de la sociedad civil organizada y de los ciudadanos en general, a fin de superar la pobreza y garantizar que ningún mexicano sufra hambre. Asimismo, es necesario adoptar un enfoque amplio que trascienda la dimensión alimentaria y por tanto buscar la atención integral, de suerte que se propicie el ejercicio pleno no sólo del derecho a la alimentación, y se establezcan mecanismos de atención para la superación de la pobreza y así se coadyuve al desarrollo económico y social.

4.4 Estado nutricional de la población

La adecuada ingesta de alimentos y nutrientes que a su vez generen los niveles necesarios de energía es primordial porque eleva los niveles de nutrición y disminuye los riesgos de contraer enfermedades para la población, lo cual incide directamente en el desarrollo de los individuos desde las primeras etapas de la vida y contribuye al desenvolvimiento de sus capacidades. En los últimos años se registraron avances en el acceso de las niñas y los niños a los nutrientes necesarios para un saludable desarrollo; sin embargo persisten retos en sectores vulnerables que presentan problemas vinculados a la desnutrición infantil.

Una de las capacidades fundamentales de la salud del individuo es mantener un buen estado nutricional. En el caso de los infantes la desnutrición con mucha frecuencia inicia durante el periodo de la gestación y continúa en los primeros años de vida con consecuencias negativas sobre la salud y el desarrollo futuro de sus capacidades. Los indicadores de desnutrición en menores de cinco años entre 1988 y 2012 muestran que la emaciación (bajo peso para talla) decreció de 6.2% a 1.6% y el indicador de bajo peso descendió de 10.8% a 2.8%. Por su parte, aunque la desnutrición crónica (baja talla) también disminuyó, en 2012 dicha condición presentó una tasa de prevalencia de 13.6% (equivalente a 1.5 millones de menores) (gráfica 7). Estas cifras reflejan que aún existen retos importantes para garantizar el pleno desarrollo de las niñas y los niños del país.²⁷ **Gráfica 7. Indicadores de desnutrición en menores de cinco años, 1988, 1999, 2006 y 2012**

(Porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) con información de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT).

En la región sur-rural de México, donde se concentra la mayor parte de la población en pobreza extrema, también se encuentran las mayores prevalencias de baja talla. En 2012 la prevalencia de baja talla en niños menores de 5 años de esa región fue de 27.5%, 6.6 puntos porcentuales por arriba de la media nacional

²⁷ INSP (2012), "Desnutrición en México: intervenciones hacia su erradicación". Evidencia para la política pública en salud. ENSANUT 2012.

en el sector rural. Además, también destaca la prevalencia de baja talla en niños menores de 5 años de grupos étnicos que en 2012 fue de 33.1% comparada contra el 11.7% de niños en este mismo rango de edad que no pertenecen a ningún grupo étnico.²⁸

Además de los indicadores de desnutrición, está la diversidad de la dieta y sus efectos sobre el desarrollo infantil. Durante 2006 y 2012 fue notorio el avance del porcentaje de niños de 6 a 11 meses de edad que consumen alimentos ricos en hierro²⁹ (de 50.5% a 55.9%). En el ámbito urbano este porcentaje creció de 47.8% a 59.3%, mientras que en el sector rural se redujo de 59.6% a 46.6%. Por su parte, el indicador de diversidad alimentaria mínima³⁰ de los infantes en su segundo semestre de vida muestra un aumento a nivel nacional (de 64.6% a 74.0%), inducido por el crecimiento del indicador en el sector urbano (de 66.0% a 79.4%) y por una ligera disminución en el sector rural (de 59.9% a 59.1%). Como se evidencia, los indicadores de diversidad alimentaria se han comportado de manera más favorables para los niños que residen en el ámbito urbano, aunque todavía un alto porcentaje de infantes en el país no se beneficia de una dieta adecuada. (cuadro 3).

Cuadro 3. Diversidad de la dieta en niños menores de un año, 2006 y 2012. (Porcentajes)

Indicador	Ámbito	2006 (%)	2012 (%)
Consumo de alimentos ricos en hierro	Urbano	47.8	59.3
	Rural	59.6	46.6
	Nacional	50.5	55.9
Diversidad alimentaria mínima	Urbano	66.0	79.4
	Rural	59.9	59.1
	Nacional	64.6	74.0

Fuente: SEDESOL con información de FAO, SAGARPA, SEDESOL e INSP (2013) "Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en México 2012", con base en la ENSANUT 2006 y 2012.

Una dieta diversa proporciona los distintos nutrientes que se requieren para cubrir las necesidades de los niños y se asocia con un mejor estado nutricional y de salud en la población infantil. A nivel nacional, el 15.4% de los niños consumen una dieta de diversidad baja (hasta dos grupos de alimentos), y sólo una tercera parte de los niños mexicanos (31.0%) siguen una dieta con alta diversidad (de 5 a

²⁸

Ídem

²⁹ Porcentaje de niños de 6 a 11 meses de edad que durante el día anterior al levantamiento de la encuesta recibieron un alimento rico en hierro o fortificado con hierro (carnes rojas, blancas, embutidos, leche) y papilla o micronutrientes en polvo que distribuye Oportunidades.

³⁰ Porcentaje de niños de 6 a 11 meses de edad que durante el día anterior al levantamiento de la encuesta recibieron alimentos sólidos, semisólidos o suaves el número mínimo de veces o más (2 veces para niños amamantados de 6-8 meses; 3 veces para 9- 23 meses; y 4 veces en niños no amamantados de 6-23 meses).

7 grupos de alimentos) (cuadro 4). Adicionalmente, es importante señalar que casi una cuarta parte de los niños indígenas (24.2%) consumen una dieta que incluye como máximo 2 grupos de alimentos.

Cuadro 4. Diversidad en la dieta de niños de dos a cuatro años en zonas urbanas, rurales e indígenas 2012 (Porcentajes)

Condición	Baja Diversidad	Diversidad Media	Alta Diversidad
	(1 a 2 grupos de alimentos) %	(3 a 4 grupos de alimentos) %	(5 a 7 grupos de alimentos) %
Nacional	15.4	53.7	31.0
Tipo de localidad			
Urbana	15.7	53.7	30.6
Rural	14.6	53.5	31.8
Habla alguna lengua indígena			
Sí	24.2	53.7	22.1
No	14.4	54.2	31.4

Fuente: SEDESOL con información de FAO, SAGARPA, SEDESOL e INSP (2013) "Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en México 2012", con base en la ENSANUT.

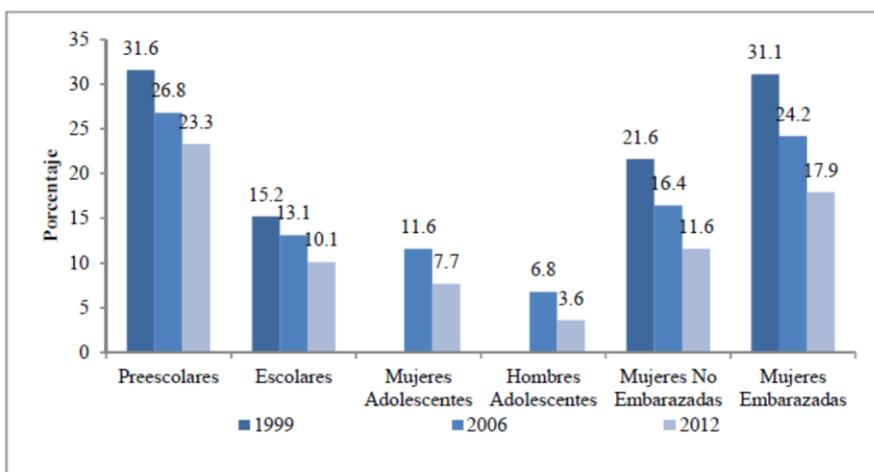
Al respecto, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) precisa: "[la] salud materno infantil hace referencia al vínculo entre la madre y el hijo, mismo que delimita una relación simbiótica en donde las condiciones de salud de la mujer durante las fases del embarazo, parto y puerperio, delimitan las condiciones en las etapas prenatal, natal y posnatal (hasta los 5 años de vida) en el infante".³¹

Esto significa que el adecuado estado de salud y nutrición de la mujer antes y durante el embarazo asegura un crecimiento y desarrollo fetal óptimo, disminuyendo el riesgo de bajo peso al nacer (peso menor a 2 mil 500 gramos), reduciendo el riesgo en el infante de enfermar o incluso de morir y lo condiciona a desarrollar enfermedades crónicas no transmisibles en la edad adulta. Asimismo, la deficiencia de vitaminas y minerales limitan el potencial de crecimiento y desarrollo de los niños. De igual manera, las prácticas inadecuadas de lactancia materna pueden contribuir al incremento en el riesgo de mortalidad en los primeros años de vida del infante.

³¹ INEGI (2009), "Mujeres y hombres en México". Décimo tercera edición, México, Distrito Federal.

Otro factor que influye de manera determinante en la salud materno-infantil es la anemia. Al respecto, prevalecen altas tasas de este indicador afectando gravemente a preescolares y mujeres embarazadas. En 2012, 11.6% de las mujeres no embarazadas tenían anemia, contra 17.9% de las mujeres embarazadas; mientras que en preescolares dicha tasa se eleva a 23.3%, lo cual contrasta notablemente con el 10.1% en niñas y niños en edad escolar (gráfica 8). Adicionalmente, la prevalencia mayor en mujeres gestantes en zonas rurales (17% urbano y 20.5% rural). Esta situación afecta el crecimiento del feto y la alimentación del recién nacido en los primeros meses de vida.

Gráfica 8. Prevalencias de anemia en México en preescolares, escolares, adolescentes y mujeres embarazadas y no embarazadas, de 1999 a 2012



Fuente: SEDESOL con información de la ENSANUT 2012

La actual situación nutricional de la infancia refleja la persistencia de retos en el acceso a la alimentación y nutrición adecuadas durante los años más críticos del desarrollo. Para atender problemas relacionados con la baja diversidad de la dieta, los huertos familiares o de traspatio podrían ofrecer una alternativa para aumentar la diversidad en la dieta. Es evidente que las causas de la desnutrición de la población son múltiples, por lo que se debe adoptar una visión integral y de largo plazo, y debe acompañarse de medidas tendientes a mejorar la producción y el acceso a los alimentos.

4.5 Producción de alimentos e ingreso en áreas rurales

En 2012, 61.6% de la población que habita en las áreas rurales del país (16.7 millones de personas) se encontraba en situación de pobreza. De este universo, 5.8 millones se encontraban en pobreza extrema. En estas zonas la agricultura constituye una actividad importante, ya que proporciona una parte importante del sustento de los hogares, particularmente de aquellos con mayores carencias y es una fuente importante de abasto de alimentos.

Los campesinos y los pequeños productores enfrentan barreras que limitan la productividad, como la falta de acceso al financiamiento, a tecnología que les permita mejorar el proceso de producción o a infraestructura de riego, colocando a

los productores en situación de vulnerabilidad ante sequías y otros eventos climatológicos extremos, provocando que numerosas unidades económicas de producción rural sean sólo de subsistencia, sin vinculación con el mercado.

Además, el comportamiento volátil de los precios de los alimentos impacta con mayor fuerza a la población en pobreza. De ahí la necesidad de fomentar la productividad y sostenibilidad de la producción de los pequeños productores.

Entre 1994 y 2010, el crecimiento de la agricultura, la silvicultura y la pesca, vinculado directamente a la disponibilidad de alimentos de las comunidades rurales, fue menor al reportado por la economía en su conjunto³².

De las más de 5.3 millones de Unidades Económicas Rurales (UER)³³ que existían en el país en 2012, la mayoría (73.0%) son del tipo familiar de subsistencia, con limitada capacidad para acumular capital debido a su bajo nivel de ingresos, lo cual se refleja en un ínfimo nivel de activos productivos.

La situación de la población en las áreas rurales del país se caracteriza por la persistencia de bajos ingresos, el escaso crecimiento de la actividad económica, así como el bajo desarrollo de la productividad. Según el INEGI, entre 1994 y 2012 la tasa de crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto (PIB) en México fue del 2.3%, mientras que dicha tasa para el PIB agropecuario, pesquero y forestal fue de 1.4%.

Con relación al empleo, en 2012 la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada en actividades agropecuarias fue de 6.7 millones de personas (13.7% del total). La productividad de esta fuerza de trabajo es cinco veces menor que la productividad de la fuerza laboral del país.³⁴ El escaso crecimiento y la baja productividad del sector agrícola se vincula de manera directa con los bajos ingresos en el sector rural.

Poco menos de 3.9 millones de UER se orientan principalmente a la producción de subsistencia, esto es 73.0% del total, y se ubican en los estratos I y II. Entre sus principales características destaca que cuentan con activos productivos promedio muy reducidos, con un limitado acceso al crédito y que se ubican principalmente en las regiones Centro, Sur y Sureste del país (ver cuadro 5). La población en estas unidades presenta altos niveles de pobreza y marginación, mientras que alrededor del 30.0% del total de la UER en estos estratos están conformadas por personas hablantes de lenguas indígenas.

³² FAO y SAGARPA (2012), "*Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero: identificación de la problemática del sector*". México, Distrito Federal.

³³ La SAGARPA clasifica las UER en seis estratos de acuerdo al nivel de vinculación al mercado de productos. El estrato I se caracteriza por su producción destinada al autoconsumo y su alta incidencia de pobreza; el estrato II presenta baja vinculación al mercado, aunque se identifican emprendimientos no agropecuarios de menor escala, así como la venta de mano de obra asalariada como complementos del ingreso familiar; el estrato III se considera en transición debido a que sus ingresos son suficientes para cubrir las necesidades básicas de las familias pero enfrentan problemas para mantener y mejorar la rentabilidad de la pequeña empresa; el estrato IV se conforma de UER que presentan rentabilidad frágil pues la relación costo-beneficio a veces no supera el costo de oportunidad del capital, el principal destino de su producción es el mercado nacional y se ubican predominantemente en localidades de marginación media o baja; en el estrato V se concentran grandes empresas cuyas actividades son predominantemente agropecuarias pero presentan problemas de competitividad frágil y se ubican predominantemente en localidades de marginación muy baja y baja y; por último el estrato VI se conforma por empresas con escalas de producción considerables comparables con empresas de la industria o del sector servicios y se ubican en localidades de muy baja, baja y media marginación.

³⁴ INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

La participación en la producción agropecuaria y pesquera en los seis estratos de UER se estima considerando la aportación de cada estrato al total de las ventas en el país. De esta forma, el estrato I no participa en las ventas ya que su producción es dedicada al autoconsumo, el estrato II aporta 0.14% de las ventas totales, mientras que el estrato VI el 93.6%, lo que refleja la alta concentración del acceso a los mercados en productores de este último estrato que concentra tan solo el 0.3% de las UER en el país.

Cuadro 5. Características de las UER, 2012

Tipo de UER	Número de UER	Porcentaje de UER por estrato	Superficie promedio (hectáreas)	Valor promedio de activos (Millones de pesos)	Destino principal de la producción	Acceso al crédito	Regiones de ubicación principal
Familiar de subsistencia sin vinculación al mercado	1,192,029	22.4%	3.5	0.004	autoconsumo	Sin acceso	Centro, Sur y Sureste
Familiar de subsistencia con vinculación al mercado	2,696,735	50.6%	8.8	0.04	autoconsumo y mercado nacional	2.7% UER	Centro y Sureste
En transición	442,370	8.3%	32.3	0.14	mercado nacional	7.8% UER	Occidente, Bajío, Centro y Golfo
Empresarial débil/frágil	528,355	9.9%	37.5	0.24	mercado nacional	13.1% UER	Golfo, Noroeste, Occidente y Bajío
Empresarial pujante	448,101	8.4%	141.4	0.75	mercado nacional	44.5% UER	Noroeste,

							Occidente y Bajío.
Empresarial dinámico	17,633	0.3%	297.6	5.0	mercados nacional y de exportación	50.5% UER	Noroeste, Occidente y Bajío.

Fuente: SEDESOL con información de FAO y SAGARPA (2012), “*Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero: identificación de la problemática del sector*”.

La complejidad económica y social de la situación de hambre en la población convoca a la necesidad de estrategias que permitan elevar el ingreso de la población rural, así como asegurar una disponibilidad suficiente, estable y sustentable de alimentos, mediante el impulso al crecimiento del sector agrícola.

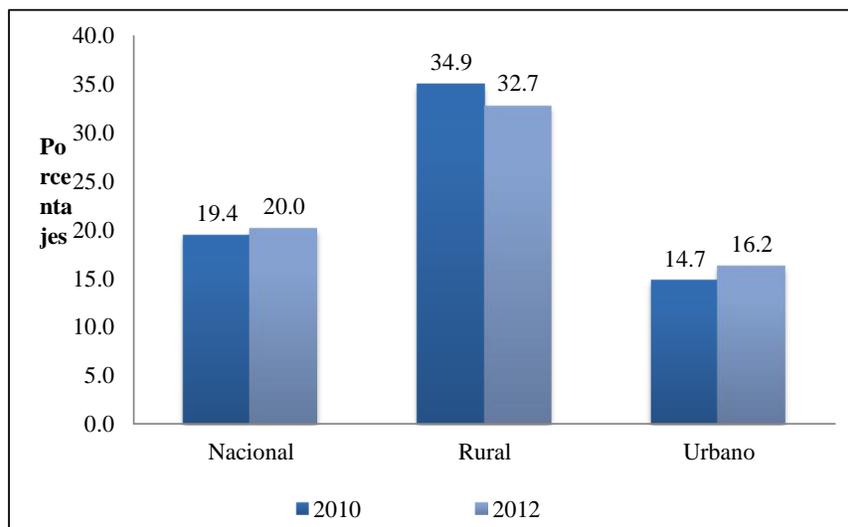
4.6 Ingreso y empleo en las regiones de mayor concentración de pobreza

Pese a la estabilidad macroeconómica lograda en el país, en los últimos años se ha registrado un bajo nivel de crecimiento de la actividad económica (el PIB creció a un ritmo de 2.1% anual promedio entre 2000 y 2012). Lo anterior afecta directamente la generación de empleos, los cuales no sólo deben ser suficientes sino de calidad para satisfacer las necesidades sociales básicas que contribuyan al bienestar de la población.

Los indicadores del ingreso que dispone el hogar para la satisfacción de las necesidades de sus integrantes muestran que entre 2010 y 2012 la población con ingresos inferiores al valor de la línea de bienestar mínimo³⁵ aumentó ligeramente, de 19.4% a 20.0%; en el sector urbano la incidencia se elevó del 14.7% a 16.2%, mientras que en el sector rural disminuyó de 34.9% a 32.7% (gráfica 9).

³⁵ En agosto de 2010 los valores correspondientes a la línea de bienestar mínimo fueron \$683.72 en el sector rural y \$978.29 en el sector urbano. En agosto de 2012 los valores fueron de \$800.26 en el sector rural y \$1,125.42 en el sector urbano

Gráfica 9. Población con ingreso menor a la línea de bienestar mínimo por ámbito rural y urbano, 2010-2012 (Porcentaje)



Fuente: SEDESOL con información de CONEVAL.

Con relación al tamaño de la localidad, en las zonas rurales (localidades con menos de 2,500 habitantes) para todos los grupos de población en pobreza se presentan menores niveles de ingreso, mientras que en las ciudades con 100 mil habitantes o más se observan los niveles más altos de ingreso promedio (cuadro 6). **Cuadro 6. Ingreso corriente total mensual per cápita según tamaño de localidad, 2012**

(Pesos a agosto de 2012)

Tamaño de localidad	Pobres	Pobres extremos	Pobres moderados	Vulnerables por carencia social	Vulnerables por ingreso	No pobres y no vulnerables	Total
Localidades con 100 mil habitantes o más	1,429	724	1,512	5,432	1,647	6,666	4,208
Localidades entre 15 mil y 99,999 habitantes	1,330	704	1,450	4,657	1,619	6,054	3,116

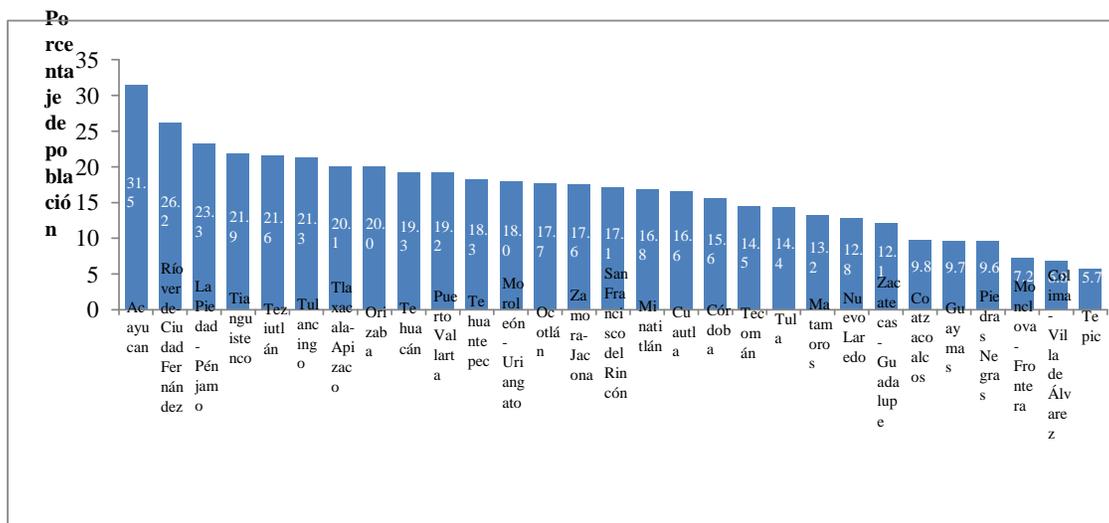
Localidades entre 2,500 y 14,999 habitantes	1,166	646	1,328	4,308	1,556	5,494	2,317
Localidades con menos de 2,500 habitantes	775	455	946	2,869	1,070	5,303	1,685

Fuente: SEDESOL con información del CONEVAL, con base en el MCS-ENIGH 2012.

Las zonas metropolitanas del país, por su parte, presentan en muchos casos altos porcentajes de población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo, como se observa en las gráficas 10, 11 y 12.

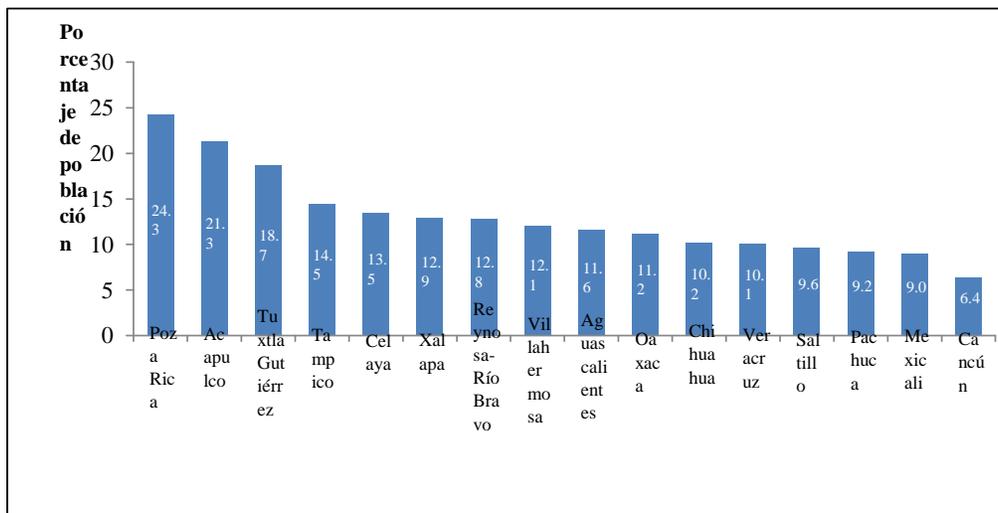
En 2010, en las zonas con población menor a 500 mil habitantes, Acayucan, Ríoverde-Ciudad Fernández, La Piedad-Pénjamo, Tianguistenco, Teziutlán, Tulancingo, Tlaxcala-Apizaco y Orizaba, el 20.0% tenían un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo. De las zonas con población entre 500 mil y un millón de habitantes, se encontraban en dicha situación Poza Rica y Acapulco.

Gráfica 10. Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo por zona metropolitana (mayor a 95 mil habitantes y menor a 500 mil habitantes), 2010



Fuente: SEDESOL con información de CONEVAL e INEGI.

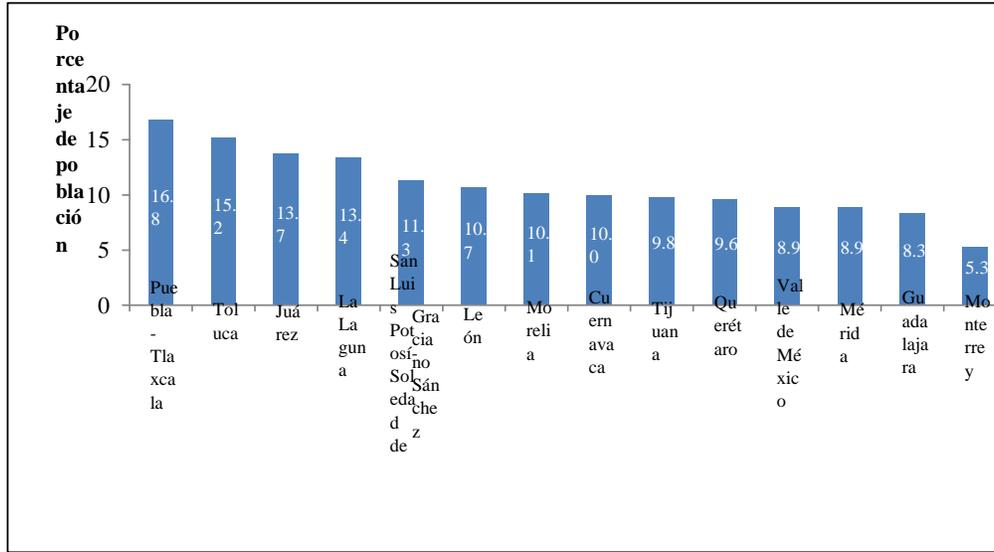
Gráfica 11. Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo por zona metropolitana (mayor a 500 mil habitantes y menor de 1 millón de habitantes), 2010



Fuente: SEDESOL con información de CONEVAL e INEGI.

Entre las zonas metropolitanas que albergan un millón o más de habitantes los resultados obtenidos en 2010 muestran que los porcentajes más altos de personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar corresponden a las metrópolis en Puebla-Tlaxcala, con 16.8%, y en Toluca 15.2% y Juárez, con 13.7%.

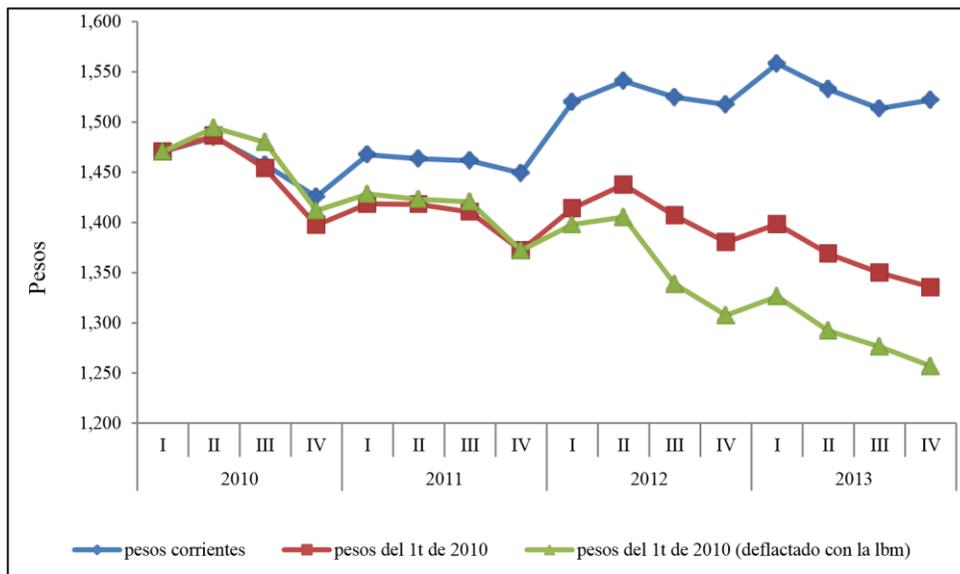
Gráfica 12. Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo por zona metropolitana (1 millón de habitantes o más), 2010



Fuente: SEDESOL con información de CONEVAL e INEGI.

El ingreso laboral es el componente más importante del ingreso total de los hogares, y estos han mostrado una tendencia decreciente a partir del segundo trimestre de 2012, afectando a la economía de las familias de los trabajadores, lo que se acentúa al considerar la evolución de los precios de los productos que integran la canasta alimentaria básica.

Gráfica 13. Ingreso laboral per cápita, 2010-2013



Fuente: SEDESOL con información del CONEVAL.

Los bajos ingresos laborales son una expresión de la insuficiente creación de empleos, lo cual, a su vez, se manifiesta en los resultados de indicadores laborales como las tasas de desocupación, subocupación e informalidad laboral. Al cuarto trimestre de 2013, en las áreas rurales se presentan menores tasas de desocupación que en las áreas urbanas. Sin embargo, se presentan las mayores tasas de subocupación e informalidad, reflejando el aislamiento o lejanía de los centros laborales, la baja productividad de la agricultura o de otras actividades que se llevan a cabo con tecnologías obsoletas, así como las bajas oportunidades para acceder en condiciones competitivas al mercado entre otros factores.

Cuadro 7. Indicadores laborales según tamaño de localidad, 2013 (Porcentajes al IV trimestre de 2013)

Tamaño de localidad	Tasa de desocupación ^{1/}	Tasa de subocupación ^{2/}	Tasa de informalidad laboral ^{3/}
Total	4.6	8.2	58.8
Localidades con 100 mil habitantes o más	5.2	7.1	46.5
Localidades entre 15 mil y 99,999 habitantes	5.2	8.5	58.7
Localidades entre 2,500 y 14,999 habitantes	4.4	9.9	70.2
Localidades con menos de 2,500 habitantes	2.9	9.5	81.9

Fuente: SEDESOL con información de la ENOE al IV trimestre de 2013.

1/ Tasa de Desocupación, considera a la población que se encuentra sin trabajar, pero que está buscando trabajo.

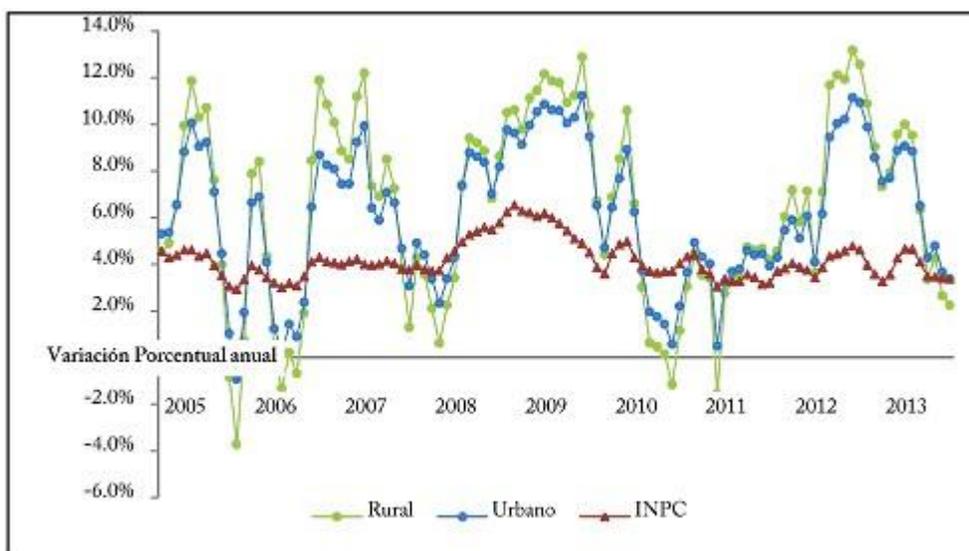
2/ Tasa de Subocupación, porcentaje de la población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual le permite.

3/Tasa de Informalidad Laboral, se refiere a la suma, sin duplicar, de los que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo. Así, en esta tasa se incluye -además del componente que labora en micronegocios no registrados o sector informal- a otras modalidades análogas como los ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, así como a trabajadores que laboran sin la protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas.

Como se señaló anteriormente, en la mayor parte del periodo 2005-2013 la tasa de crecimiento en el precio de la canasta alimentaria, equivalente a la línea de bienestar mínimo, fue mayor que la inflación promedio, situación que afectó el

poder de compra de los hogares, incidiendo particularmente en las familias de menores ingresos que destinan a la compra de alimentos una mayor proporción de su gasto total.

Gráfica 14. Tasa de crecimiento anual de la línea de bienestar mínimo y el INPC por ubicación geográfica, 2005-2013 (Porcentaje)



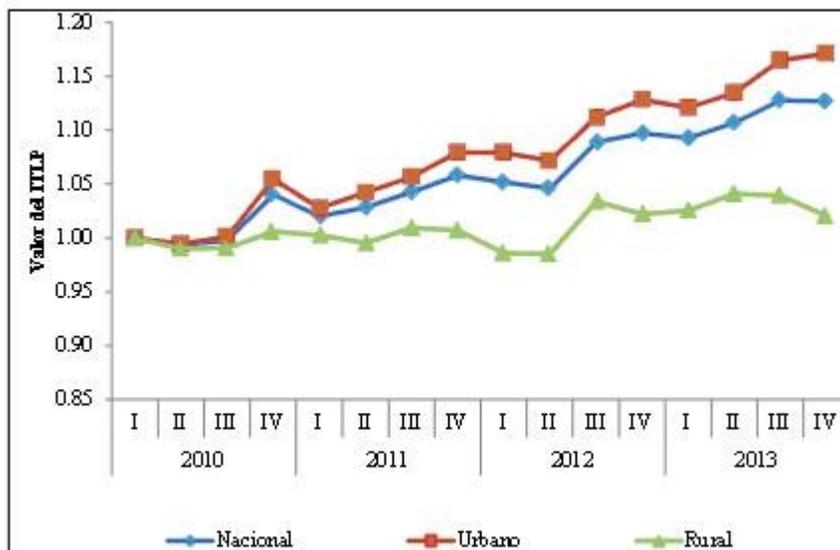
Fuente: SEDESOL con información de CONEVAL e INEGI.

La situación del bienestar económico de las familias se refleja en el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP)³⁶. En el sector urbano el aumento del indicador ha sido constante, y la misma tendencia se mantiene a nivel nacional. Por otro lado, en el sector rural el ITLP se ha mantenido constante desde el segundo semestre de 2008 e incluso ha mostrado ligeras reducciones en los trimestres más recientes.

(Gráfica 15)

³⁶ El ITLP muestra la proporción de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo. La fecha que se utiliza como base de esta serie es el primer trimestre de 2010 en el que el valor del ITLP es igual a uno, tanto en el ámbito nacional como en el urbano y rural. "Al aumentar el valor del ITLP se muestra que un mayor número de personas no podrían adquirir la canasta básica alimentaria con su ingreso laboral, aun cuando lo destinaran exclusivamente a ese propósito; lo cual indica un deterioro del bienestar en el corto plazo en su componente de bienestar económico. En cambio, una disminución del mismo indica una mejora en el bienestar de más hogares, reduciendo el número de personas con ingresos laborales menores al valor de la línea de bienestar mínimo". CONEVAL (2010), "Tendencias económicas y sociales de corto plazo y el Índice de la tendencia laboral de la pobreza (ITLP)". México, Distrito Federal.

Gráfica 15. Índice de tendencia laboral de la pobreza, nacional, urbano y rural 2010-2013 (Valor del ITLP)



Fuente: SEDESOL con información de CONEVAL.

4.7 Pérdidas post-cosecha y de alimentos

Uno de los factores que ponen en riesgo la suficiencia de la oferta de alimentos es la elevada proporción de pérdidas post-cosecha, a la que se suman los desperdicios de alimentos, lo cual está vinculado a las necesidades de información, infraestructura, almacenamiento, cadenas de frío y redes de caminos, entre otros factores. Esta situación se refleja en menores ingresos para los productores y precios más altos y volátiles para los consumidores.³⁷

Las causas de las pérdidas de alimentos varían en función de la etapa o eslabón de la cadena alimentaria, del tipo de canal de suministro, de la infraestructura que da soporte a las actividades económicas ligadas a la alimentación, así como de la información con que cuentan productores y consumidores. Las acciones para abatir el problema del hambre deben considerar acciones para disminuir la pérdida de alimentos y promover su recuperación y aprovechamiento.

De la producción potencial agrícola nacional estimada en 249.0 millones de toneladas, 131.0 millones son alimentos para consumo humano y 118.0 millones de toneladas se destinan a consumo animal, ornamental o industrial. Las mermas y pérdidas que se generan a lo largo de la cadena alimentaria son del orden de los 40.0 millones de toneladas de alimentos, como resultado de sus características físicas, organolépticas y de maduración, de los mercados a los que se orienta su producción y sus exigencias de empaque y distancias entre las zonas de producción y las de consumo, así como debido a las operaciones específicas que requiere el manejo de los alimentos, que frecuentemente son

³⁷ FAO, SAGARPA, SEDESOL e INSP (2013), op. cit.

realizadas con infraestructuras y equipos obsoletos, transporte inadecuado y sistemas de información tradicionales. Los volúmenes de mermas y pérdidas representan el 31.0% del volumen potencial total de la producción agroalimentaria nacional.³⁸

En términos de valor estas mermas y pérdidas son crecientes a lo largo de la cadena. Las 131.0 millones de toneladas de alimentos producidas son pagadas al productor a un valor de 276 mil millones de pesos. Pero el costo que paga el consumidor final por estos alimentos es tres veces mayor. Así, los precios se ven fuertemente impactados por la incorporación de las pérdidas económicas que representan las mermas y pérdidas físicas de los alimentos.³⁹

Las 40 millones de toneladas que se pierden cada año desde el campo hasta los hogares de las familias consumidoras de alimentos equivalen a 252,000 millones de pesos. Si consideramos únicamente las pérdidas que se originan después de la cosecha en campo, las mermas y pérdidas tienen un valor equivalente al 1.1% del PIB. En consecuencia resulta estratégico considerar prioritario la recuperación física y económica de alimentos que ya fueron cosechados y están disponibles, pero que se pierden por la forma ineficiente en la que se realizan las operaciones a lo largo de la cadena alimentaria.⁴⁰

Los canales tradicionales de suministro alimentario en México presentan, en promedio, mermas y pérdidas de entre 15.0% y 35.0% de sus ventas, mientras que para los canales modernos este indicador se ubica entre 7.0% y 15%. Mientras que el primero opera de manera fragmentada, el canal moderno cuenta con sólidas cadenas de suministro (cuadro 8).

Cuadro 8. Competitividad de las canales modernos y tradicionales de suministro agroalimentario

Patrones	Canales Tradicionales	Canales Modernos
Ubicación Geográfica	Extendido en todo el territorio	Zonas urbanas de alta densidad demográfica
Productos	Principalmente Frescos	Frescos y procesados
Organización	Pequeñas bodegas con propiedad privadas de los locatarios	Consortios privados, que disponen de centros logísticos
Articulación	Fragmentada	Encadenamiento desde centros de acopio al consumidor final
Objetivos de compra	Alimentos diarios y	Alimentos prácticos y

³⁸ Cálculos realizados por el Grupo Técnico de Pérdidas y Mermas de Alimentos de la Comisión Intersecretarial de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

³⁹ Ídem.

⁴⁰ Ídem.

	tradicionales	saludables
Comprador individual	Principalmente femenino	Mixto
Mermas	15%-35%	7%-15%

Fuente: SAGARPA (2010)⁴¹

La falta de una adecuada infraestructura de almacenamiento y transporte para los productos agropecuarios incrementa los costos logísticos y limita la vida de anaquel de los alimentos.

La FAO señala que en el balance de las pérdidas de manejo post-cosecha para los productos perecederos (cosecha, almacenamiento y transporte), las pérdidas porcentuales se dividen de la siguiente manera: a) cosecha 5.0%-8.0%; b) pre-almacenamiento 15.0%-20.0%; c) almacenamiento 5.0%-10.0%; y, d) transporte 10.0%-12.0%, con un total teórico de entre 35.0%-50.0%. México se encuentra en dicho rango.

Por su parte, los problemas de acceso a información de demanda y precios generan incertidumbre, convirtiéndose en una limitante más para el aprovechamiento óptimo de la producción agropecuaria.⁴²

La disminución en las mermas, pérdidas post-cosecha y el desperdicio de alimentos representan un área de oportunidad para mejorar el acceso a la alimentación de amplios sectores de la población. Ofrece también un espacio para que la sociedad y las instituciones públicas mejoren la eficiencia del sistema productivo agroalimentario.

4.8 Participación comunitaria

La ausencia de mecanismos que orienten la participación de la comunidad y de la sociedad civil en los procesos de decisión sobre las políticas públicas es uno de los mayores obstáculos a la erradicación de la pobreza, del hambre y el logro del desarrollo incluyente en el país. Es necesario crear los medios para que la acción del gobierno y de la sociedad civil organizada repercuta en las condiciones de vida de las comunidades, facilitando el tránsito del esquema asistencial al del ingreso y la actividad productiva. Todo ello acompañado de mayor claridad y transparencia en torno a las intervenciones de gobierno para erradicar la pobreza extrema de alimentación.

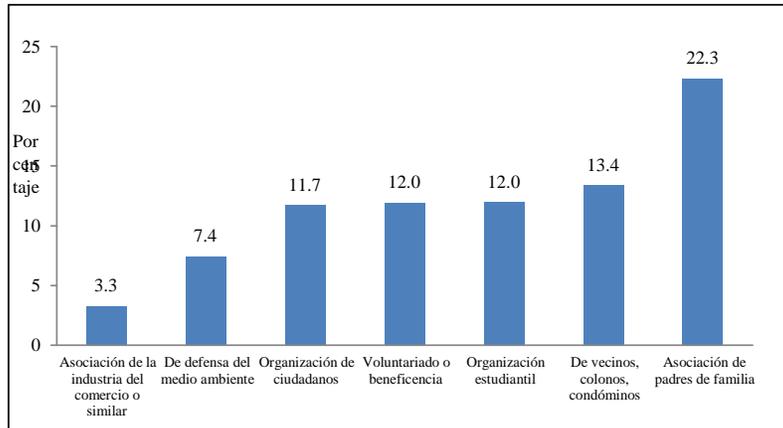
Los indicadores recientes muestran que la participación social en el país es limitada, aunque también se identifica un potencial de crecimiento de los procesos que involucran la organización y participación de la sociedad. Al respecto, la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012 revela que el 61.4% de la población de 18 años o más se interesa poco o nada por los problemas de su comunidad y que por tanto la participación de las personas en organizaciones sociales es relativamente baja en nuestro país: por

⁴¹ SAGARPA (2010), “Retos y oportunidades del sistema agroalimentario de México en los próximos 20 años”. México, Distrito Federal.

⁴² Ídem.

ejemplo, la participación en asociaciones de padres de familia (la categoría más alta de participación) alcanzó en 2012 tan sólo el 22.3%, mientras que las organizaciones de ciudadanos y las agrupaciones en defensa del medio ambiente convocaron tan solo a 11.7% y 7.4% de los ciudadanos mayores de 18 años, respectivamente (gráfica 16).

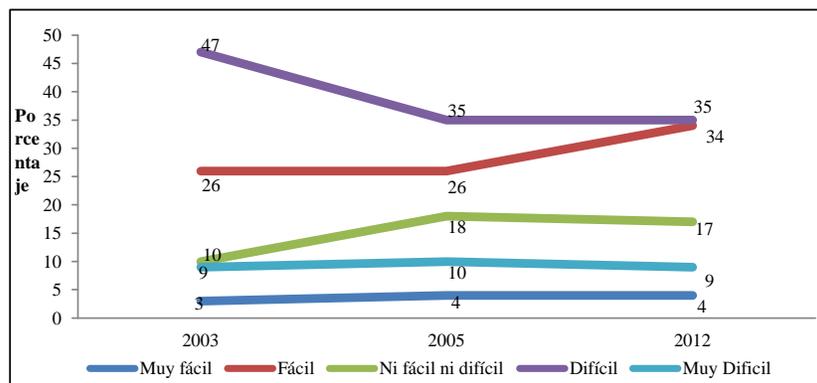
Gráfica 16. Porcentaje de población de 18 años o más que pertenece a las siguientes organizaciones, 2012



Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012.

No obstante, en 2012 el 77.7% de la población de 18 años en adelante afirmaba que los problemas de la sociedad deben ser resueltos con la participación conjunta del gobierno y la sociedad civil. Adicionalmente, el porcentaje de ciudadanos que considera fácil organizarse con miembros de su comunidad para trabajar en causas comunes aumentó de manera notable entre 2003 y 2012, de 26.0% a 34.0%, mientras que la proporción de población que califica de difícil la organización de los ciudadanos disminuyó de 47.0% a 35.0% en el mismo periodo (gráfica 17).

Gráfica 17. ¿Qué tan fácil o difícil cree usted que es organizarse con otros ciudadanos para trabajar en una causa común?



Fuente: Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018.

Por último, la desigualdad económica y la exclusión social son factores que favorecen las condiciones de pobreza, ya que no sólo restringen el desarrollo económico, sino que además minan la credibilidad de las instituciones y generan una sensación de injusticia que puede llegar a debilitar las bases de la cohesión social, con efectos negativos sobre la participación comunitaria. El exceso de inequidad en los municipios del país se refleja en el deterioro del Coeficiente de Gini a escala municipal, ya que dicho indicador proporciona un parámetro para evaluar la distribución actual del ingreso en los municipios del país.

En el cuadro 9 se presenta una clasificación de los municipios del país en rangos de tamaño uniforme para el valor del Coeficiente de Gini en 2010. Con base en esta clasificación los municipios se clasifican en cuatro rangos de tamaño uniforme, de acuerdo al valor de su Coeficiente de Gini. El Coeficiente asume valores menores (equivalentes a menor desigualdad) en municipios de menor tamaño, y adopta valores más altos (equivalente a mayor desigualdad) en municipios de mayor tamaño.

Cuadro 9. Coeficiente de Gini en los municipios del país, 2010

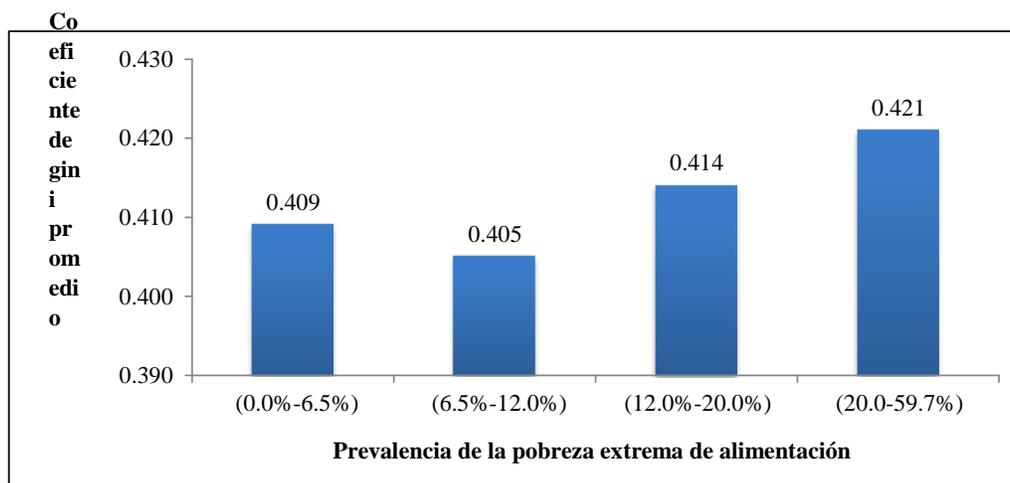
Rango del coeficiente de Gini ⁴³	Número de municipios	Tamaño del municipio más chico en el rango (habitantes)	Tamaño del municipio más grande en el rango (habitantes)	Tamaño promedio del municipio en el rango (habitantes)
0.28-0.36	159	128	417,074	10,540
0.36-0.44	1,761	189	1,945,806	36,189
0.44-0.52	502	580	1,834,930	92,497
0.52-0.60	32	403	83,302	22,963
0.28-0.60	2,456**	128	1,945,806	45,842

Fuente: SEDESOL con información de CONEVAL

Adicionalmente, la gráfica 13 muestra una relación directa entre la desigualdad del ingreso y las tasas de prevalencia de la pobreza extrema de alimentación en los municipios del país. En la gráfica 18 los municipios se ordenan en grupos de igual tamaño de acuerdo al porcentaje de población que presenta pobreza extrema de alimentación, en esta gráfica se observa que en los municipios con mayor prevalencia de pobreza extrema de alimentación también presentan mayores desigualdad.

⁴³ se consideran rangos semiabiertos, por lo que las categorías son excluyentes ** total de municipios en el país)

Gráfica 18. Distribución del Coeficiente de Gini y pobreza extrema de alimentación municipal, 2012



Fuente: SEDESOL con información de CONEVAL

Para lograr una mejor distribución de los recursos no basta una compensación a base de transferencias de programas sociales, es necesario abatir los rezagos en materia de educación y salud, así como un mayor acceso a la propiedad, el desarrollo productivo y la promoción de cambios institucionales que impulsen la participación comunitaria y la democratización en los procesos de decisión acerca de las políticas públicas.

Las políticas económicas y sociales equitativas tienen una relación directa con el mantenimiento de las libertades civiles y políticas y éstas, a su vez, fomentan el crecimiento social y económico y reducen la pobreza y la desigualdad. Por ello, es preciso que las instituciones públicas y los actores de la sociedad civil promuevan políticas que favorezcan de manera concreta una mejoría en la calidad de vida y una ampliación de las oportunidades de trabajo, movilidad social y desarrollo de la población en condición de pobreza, así como la aplicación de procesos que garanticen el derecho de la población más vulnerable a participar en la formulación de esas políticas.

V. EL PROGRAMA NACIONAL MÉXICO SIN HAMBRE Y SU ALINEACIÓN CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2013-2018)

El diagnóstico de la población en pobreza extrema de alimentación nos muestra los diversos factores que inciden en las condiciones de vida de millones de mexicanos. Todos esos factores interactúan para crear una situación de la que difícilmente pueden escapar sin el apoyo de las instituciones públicas y de la sociedad. El hambre es sin duda la expresión más lacerante, pero detrás existen malas condiciones de salud, nutrición y educación; hacinamiento, baja calidad de la vivienda e insuficiencia de los servicios básicos. Esta población no tiene una protección económica, sobre todo para la vejez, y las potencialidades productivas son bajas y con insuficiente infraestructura básica.

Es por ello que el Programa Nacional México sin Hambre concibe de un modo integral todos los condicionantes de la pobreza extrema de alimentación. La población objetivo es un importante grupo de mexicanos de poco más de 7 millones de personas que requiere de manera prioritaria y urgente de este enfoque de atención. En el centro de la visión se encuentra la necesidad de recuperar y fortalecer el tejido social. Por eso es que la participación social y el desarrollo comunitario no son sólo un medio para superar las carencias, sino constituyen un objetivo en sí mismos porque permitirán recuperar la confianza entre la misma comunidad, de la comunidad con otras comunidades y de éstas con las instituciones públicas.

Sobre estas premisas se alinean los objetivos del Programa Nacional México sin Hambre a las Metas Nacionales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018. Son la expresión concreta de la política social de nueva generación que con una meta clara, hacer efectivos los derechos sociales, y con los principios de trabajo de coordinación interinstitucional y la participación de los dueños de los derechos, busca abatir el hambre. Los objetivos del PNMSH se alinean de manera directa con las metas nacionales de México Próspero y México Incluyente del PND 2013-2018.

Reconociendo el carácter multidimensional de la pobreza, y los distintos cuellos de botella que enfrentan las zonas de mayor concentración de pobreza para desarrollarse y alcanzar los niveles de productividad de otras regiones del país, el PNMSH como una estrategia de atención integral, se vincula de manera muy estrecha con los objetivos del Programa para Democratizar la Productividad, principalmente los dos primeros y el cuarto, que son Promover el uso y asignación eficiente de los factores de producción de la economía; elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país; y, establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía.

Lo anterior permite una planeación del desarrollo de las zonas más rezagadas desde una perspectiva multidimensional que articule adecuadamente los distintos programas de gobierno. Para ello la primera estrategia plantea, fortalecer los mercados laborales, facilitar el acceso al financiamiento, promover el uso eficiente del territorio –incluyendo la regularización de la tenencia de la tierra, el desarrollo urbano ordenado,

asegurar el abasto de energía y agua.

La segunda considera la importancia de fortalecer las capacidades para el trabajo de las personas, promover el emprendimiento de los micronegocios, fortalecer la infraestructura para facilitar entre otros la comercialización, el acceso a mercados, pero también a los centros de salud y educativos.

La cuarta considera la modernización de los caminos rurales, y el desarrollo que permita la integración logística y aumente la productividad regional, incluyendo sectores agropecuario y turísticos incorporando siempre una visión sustentable del territorio.

El PNMSH se alinea también a los criterios y principios de inclusión del eje transversal de perspectiva de género.

La disminución de las carencias, y la salida efectiva de la pobreza requiere de la coordinación entre distintas dependencias e, incluso, entre los tres órdenes de gobierno, cobra una mayor relevancia. Esta articulación en el caso de las zonas de mayor pobreza se da en el marco del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre anteriormente descrito, con la convergencia de 19 dependencias, sumando a ello los programas y acciones de los gobiernos estatales y municipales en donde es factible.

5.1 Objetivos y Estrategias

El Programa Nacional México sin Hambre es una estrategia para abatir el hambre y las carencias sociales de la población en pobreza extrema de alimentación. En este sentido se integra por el conjunto de acciones a cargo de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales y municipales y de la sociedad, todas ellas orientadas hacia los objetivos aquí definidos.

Los objetivos de este programa son congruentes con el Programa Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales que de este derivan, así como de los Programas Transversales, destacadamente del Programa para Democratizar la Productividad. En el caso del Programa Nacional México sin Hambre la diferencia está en el énfasis que se pone en la atención prioritaria de los poco más de 7 millones de personas en pobreza extrema de alimentación.

Asimismo, el Programa se plantea seis objetivos, cinco de los cuales están planteados en los términos del Decreto que establece la Cruzada Nacional contra el Hambre, y se incluye el objetivo de desarrollo económico y local, ya que para que los efectos de los otros programas sean permanentes es importante que exista un desarrollo de las zonas en que se concentra con más frecuencia la población objetivo, para que las personas puedan encontrar opciones de ingreso que les permitan salir y mantenerse fuera de la situación de pobreza extrema de alimentación. Los objetivos son los siguientes:

1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.
2. Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
5. Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.

6. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

5.1.1 Objetivo 1 Cero hambre a partir de una alimentación y una nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.

Como parte del conjunto de 27.4 millones de personas que presentan carencia de alimentación existen 7.01 millones que además se encuentran en pobreza extrema y por tanto en pobreza extrema de alimentación. En estas personas se concentra el mayor número de carencias sociales, además de no tener el ingreso mínimo necesario para adquirir los alimentos indispensables para la vida. La conjunción de limitaciones y carencias constituye una barrera que les limita el acceso a sus derechos sociales a partir únicamente del esfuerzo propio. Por ello son necesarias acciones integrales y coordinadas para abatir el hambre y las demás carencias sociales como parte de una misma estrategia. Sólo así se podrá romper la barrera social que enfrenta esta población y adquirir así las condiciones adecuadas que requiere todo individuo para incorporarse productivamente a la sociedad. Además de alimentación suficiente y de calidad, estas condiciones son los servicios de salud y de educación, espacios suficientes y servicios en la vivienda, así como la seguridad económica para la etapa de la vida en que las capacidades productivas se ven disminuidas.

Esta meta considera la priorización en la población objetivo del Programa de los apoyos de distintos programas sectoriales relacionados con cada una de las carencias que integran la definición, así como la mejoría en la capacidad de compra de estas familias. También el Programa Sectorial de Desarrollo Social precisa que una política de Estado de esta magnitud requiere, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de un conjunto de instrumentos que involucren a todas las dependencias vinculadas al desarrollo social y a la promoción de las actividades productivas de los grupos sociales en pobreza. Aunque la mayoría de las acciones consideradas se encuentran en el marco del México Incluyente, a esta acción abonan también las acciones en materia de cobertura educativa consideradas en la meta de México con Educación de Calidad.

Estrategia 1.1. Incrementar el acceso físico y económico a alimentos sanos y nutritivos.

Líneas de Acción.

1. Incrementar la cobertura de los programas de transferencias de ingreso a los hogares en condiciones de pobreza extrema de alimentación.
2. Incentivar la adquisición de alimentos básicos nutritivos en los derechohabientes de transferencias de apoyo alimentario.
3. Implementar mecanismos de atención a situaciones de contingencia, ante eventos coyunturales que vulneren el derecho a la alimentación.
4. Instalar Comedores Comunitarios y escuelas con asistencia alimentaria, que aseguren la ingesta de alimentos nutritivos.

5. Promover el abasto de productos alimenticios nutritivos en zonas de alta concentración de la población objetivo.
6. Promover la producción y consumo de productos alimenticios enriquecidos para la población objetivo.

Estrategia 1.2. Aumentar la oferta oportuna de alimentos en los territorios de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.

Líneas de Acción.

1. Ampliar el sistema de abasto social en las zonas rurales y urbanas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.
2. Consolidar el sistema de abasto social de leche para mejorar la nutrición y apoyar el ingreso de la población objetivo.
3. Mejorar los mecanismos de protección contra riesgos que puedan generar inseguridad alimentaria: desastres, emergencias, sequías, conflictos y fluctuaciones económicas.
4. Diseñar e implementar un atlas nacional de riesgos en materia de nutrición y alimentación que consideren un sistema de alerta temprana.

Estrategia 1.3. Disminuir la carencia por acceso a los servicios de salud.

Líneas de Acción.

1. Afiliar a la población objetivo al Sistema de Protección Social ampliando las intervenciones cubiertas.
2. Promover la participación comunitaria para mejorar las acciones en salud y reducir riesgos de exposición a enfermedades transmisibles.
3. Dar acceso real a servicios integrales de salud, dotación de medicinas y disponibilidad de un médico.
4. Apoyar a mujeres embarazadas y con emergencias obstétricas, así como el desarrollo infantil y educación inicial.
5. Promover la salud sexual y reproductiva para una mejor planificación familiar.
6. Ampliar la red de atención médica a distancia en zonas de alta marginación con unidades móviles y telemedicina.
7. Adecuar los servicios a las necesidades demográficas, epidemiológicas y culturales, incorporando el enfoque de género y los derechos humanos.
8. Ampliar y consolidar la infraestructura de salud en las cabeceras municipales y delegacionales para atender a la población objetivo.

Estrategia 1.4. Incorporar a esquemas formales de seguridad social a la población que vive en condiciones de pobreza extrema de alimentación.

Líneas de Acción.

1. Impulsar el Sistema de Pensión Universal para Adultos Mayores que no cuenten con ingreso mínimo que proteja su bienestar económico.
2. Fomentar el crecimiento de los servicios de guarderías y centros de cuidado diario para madres trabajadoras y padres solos trabajadores.

Estrategia 1.5. Disminuir la carencia por acceso a la educación.

Líneas de Acción.

1. Garantizar una infraestructura digna y dotación adecuada y oportuna de materiales en planteles educativos de zonas marginadas rurales y urbanas.
2. Fortalecer el aprovechamiento y la permanencia escolar de niños, niñas y jóvenes, mediante becas y escuelas de tiempo completo con comedores comunitarios.
3. Priorizar los modelos de escuelas de jornada ampliada y tiempo completo en la educación indígena y en las escuelas multigrado.
4. Apoyar a las madres jóvenes y jóvenes embarazadas en situación de pobreza extrema de alimentación para que terminen sus estudios.
5. Garantizar que los niños y niñas de familias de jornaleros agrícolas migrantes reciban servicios educativos suficientes y pertinentes.
6. Promover la asistencia a un centro de educación formal a la población de 3 a 15 años. **Estrategia 1.6 Disminuir la carencia por calidad y espacios de la vivienda.**

Líneas de Acción.

1. Otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra mediante la regularización y la certificación de la propiedad.
2. Sustituir pisos de tierra, techos de lámina, cartón o desecho y muros de baja calidad, por materiales para vivienda digna.
3. Abatir el hacinamiento mayor a 2.5 personas por cuarto.
4. Prevenir o reubicar viviendas en zonas de riesgo.
5. Promover la asistencia técnica profesional para apoyar la construcción de las viviendas populares en zonas rurales y urbanas.
6. Incentivar construcción de vivienda social en ZAP's y localidades marginadas, con modelos de vivienda apropiados al contexto cultural.
7. Promover una mayor oferta de financiamiento para adquisición, rehabilitación y ampliación de vivienda, dirigida a la población objetivo.
8. Incentivar construcción y ampliación de vivienda que considere necesidades específicas de movilidad y acceso para hogares con personas con discapacidad.

9. Promover la participación comunitaria en la detección y atención de necesidades de ordenamiento territorial e infraestructura social.

Estrategia 1.7 Disminuir la carencia por acceso a los servicios básicos de vivienda.

Líneas de Acción.

1. Fortalecer el abastecimiento de agua y el acceso a los servicios de agua potable en zonas rurales y urbanas marginadas.
2. Incentivar y promover el uso de tecnología apropiada de drenaje y desagüe.
3. Incrementar la cobertura de electrificación de poblados rurales y colonias populares, mediante redes convencionales, así como fuentes de electricidad alternativas.
4. Promover cambio de estufas o fogones de leña por estufas ecológicas en hogares en condiciones de pobreza extrema de alimentación.

5.1.2 Objetivo 2: Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.

Disminuir las carencias que se citan en el indicador anterior, junto con una adecuada atención a la salud, son elementos clave para abatir la desnutrición; por ello, además de los elementos citados en el primer objetivo, es importante señalar que dentro de los objetivos del México Incluyente, la atención a la salud de todos los mexicanos, lo mismo que en el Programa Sectorial de Salud, plantea la importancia de cerrar las brechas entre grupos y regiones del país.

La problemática de la desnutrición demanda especial atención en nuestra población infantil, así como la deficiencia de micronutrientes en poblaciones con condiciones de pobreza extrema de alimentación, lo que conlleva a enfatizar las acciones para combatir estas condiciones desde la raíz.

Se requieren estrategias que actúen en los primeros 1,000 días de vida, que abarcan desde la concepción hasta los 24 meses de edad, para lograr un adecuado estado nutricional en la población infantil. También se debe tener en cuenta que la situación se presenta desde antes de la concepción, ya que las mujeres que padecen un estado de nutrición deficiente en este período corren un mayor riesgo de dar a luz a niños con bajo peso al nacer y con deficiencias nutricionales.

Para alcanzar un desarrollo y estado de nutrición óptimos fetal e infantil se debe trabajar en atender las distintas causas de la desnutrición, mediante la evaluación y estrategias institucionales. Estas acciones se complementan con la reducción de carencias abordadas en el objetivo 1, tales como: acceso agua limpia, saneamiento, educación, salud, espacios de vivienda y acceso a alimentos.

Estrategia 2.1. Instrumentar acciones específicas para reducir la desnutrición infantil aguda y crónica y mejorar los indicadores de peso y talla.

Líneas de Acción.

1. Enfatizar atención en los mil días de vida del infante, para intervenir de manera oportuna en etapas tempranas del embarazo.
2. Formar y capacitar a la población beneficiaria, para la adquisición hábitos de consumo saludable.
3. Conformar redes de salud y nutrición, en donde se posicione una “Educación Nutricional Integral”.
4. Dar seguimiento de ganancia en peso y talla y capacitación a los beneficiarios de programas sociales con problemas de desnutrición.
5. Fortalecer el componente alimentario en las escuelas de tiempo completo para abatir la desnutrición infantil.
6. Elaborar el Padrón de Niños para aplicar el esquema de ruta crítica, de la ESIAN.
7. Asegurar la entrega de complementos alimenticios a las madres gestantes y lactantes. **Estrategia 2.2. Prevenir la desnutrición.**

Líneas de Acción.

1. Proporcionar servicios de salud de calidad, acordes a la situación cultural de las comunidades con especial énfasis en grupos vulnerables.
2. Promover la LME, LMC y AC de acuerdo con los parámetros que recomienda la OMS.
3. Suplementar a la población infantil, mujeres embarazadas y lactantes, así como adultos mayores con micronutrientes (zinc, vitamina A, hierro).
4. Desarrollar un sistema de monitoreo del crecimiento y desarrollo infantil.
5. Asegurar una cobertura efectiva en vacunación.
6. Reforzar la acción comunitaria en el desarrollo infantil y la educación inicial.

5.1.3 Objetivo 3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.

Asegurar el abasto de alimentos en zonas marginadas, y apoyar a la población objetivo a producir alimentos, sea en pequeña escala en los huertos familiares o en las unidades productivas de las que son titulares, se vincula de manera directa con el quehacer del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018. No obstante, para que estas unidades sean capaces de insertarse competitivamente en la economía o puedan al menos elevar su productividad y tener opciones para vender su producto, este objetivo guarda también una liga directa con el Programa para Democratizar la Productividad, por medio del cual se alinea a su vez a distintos programas sectoriales encaminados

a dar apoyo financiero y aseguramiento, a fortalecer la infraestructura de comunicaciones y la de apoyo a la producción, como la hidroagrícola.

De acuerdo a Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero elaborado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés), se identifican 5.3 millones de Unidades Económicas Rurales (UER), de las cuales 22.4% son unidades de subsistencia sin vinculación al mercado (1.2 millones), que destinan la totalidad de su producción al autoconsumo que frecuentemente es insuficiente para satisfacer sus necesidades alimenticias y generar ingresos de manera estable. Esta situación genera una brecha productiva relevante entre las unidades de autoconsumo y de nula o poca vinculación con el mercado que suman el 73%, con aquellas unidades agrícolas que representan los sectores con mayores capacidades técnicas, productivas y de acceso al financiamiento.

Para los habitantes de las zonas marginadas, la baja productividad repercute en un limitado acceso a los alimentos, ya sea porque no existe lo suficiente para satisfacer sus necesidades de alimentación o porque no se genera una capacidad de compra adecuada. Incrementar la producción de alimentos, principalmente a través de los pequeños productores, permitirá no sólo ofrecer precios más competitivos, sino también mejorar las condiciones de vida de una gran sector de la población, que se encuentra en situación de pobreza extrema de alimentación.

Estrategia 3.1. Apoyar a los pequeños productores agrícolas en las zonas de alta concentración de población en pobreza extrema de alimentación para incrementar la producción y la productividad.

Líneas de Acción.

1. Incentivar la auto producción de alimentos en la población objetivo.
2. Incentivar proyectos agropecuarios y pesqueros sustentables que generen ingresos con unidades de producción familiar de alta y muy alta marginación.
3. Propiciar la integración de pequeños productores a cadenas de valor sustentables, para mejorar producción, manejo, conservación, valor agregado y vinculación al mercado.
4. Apoyar la ejecución de proyectos de inversión en construcción, rehabilitación o ampliación de infraestructura hídrica rural.
5. Proporcionar servicios profesionales de extensión e innovación rural a productores marginados y de bajos ingresos para incrementar su productividad.
6. Construir pequeñas obras de captación y almacenamiento de agua, para su conservación y la mejora de las unidades de producción.
7. Estimular coinversiones con OSC para proyectos de desarrollo integral con participación comunitaria en localidades de alta y muy alta marginación.

8. Fortalecer las organizaciones rurales.
9. Modernizar de manera sustentable la agricultura tradicional.
10. Otorgar opciones de apoyo financiero y asegurar contra riesgos proyectos productivos agropecuarios.

5.1.4 Objetivo 4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.

Tanto el programa sectorial de agricultura como el Programa para Democratizar la Productividad, prevén alcanzar una mayor eficiencia en el uso de los recursos; alineados a ambos se encuentra el objetivo de aumentar la oferta de alimentos a partir de una disminución de desperdicios en la cadena alimentaria.

Cálculos realizados en el año 2013 por el Grupo Técnico de Pérdidas y Mermas de Alimentos de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre mostraron que actualmente se desperdician, en promedio, 37% de los alimentos producidos en el país. Cabe destacar que una proporción importante de la población en pobreza extrema de alimentación trabaja en alguna actividad de la cadena alimentaria, con muy bajos niveles de productividad y de articulación con el mercado. Dinamizar la cadena alimentaria mediante una estrategia que promueva el empleo, la producción sustentable y el ingreso permitirá incrementar el excedente económico en beneficio de esta población. Adicionalmente, una estrategia de este tipo tiene el potencial de incidir en la recuperación económica de las mermas y pérdidas de alimentos que, por las formas actuales de operación, se producen a lo largo de la cadena de valor alimentaria, las cuales alcanzan un volumen de 21.0 millones de toneladas anuales, con valor de 191,000 millones de pesos.

Como en la mayoría de los países del mundo, en México es incipiente la conciencia sobre el desperdicio de alimentos, así como sobre los efectos de este fenómeno sobre el medio ambiente y el hecho de que no se ve como un recurso aprovechable.

Estrategia 4.1. Recuperar las mermas y pérdidas que se generan a lo largo de la cadena alimentaria.

Líneas de Acción.

1. Incrementar la recuperación de alimentos fortaleciendo a los bancos de alimentos.
2. Apoyo al manejo post-producción de alimentos.

Estrategia 4.2. Apoyar a la población objetivo a vender sus excedentes de producción

Líneas de Acción.

1. Incentivar la comercialización de la producción excedente a través de las tiendas DICONSA.
2. Fortalecer la infraestructura de comunicación y la comercialización.

5.1.5. Objetivo 5. Promover el desarrollo económico y el empleo en las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.

El Programa para Democratizar la Productividad tiene al menos tres objetivos cuya convergencia de estrategias y acciones hacia las zonas de mayor concentración de pobreza deben impactar en su transformación, sean estas urbanas o rurales; acciones que van desde la capacitación de la fuerza de trabajo, el financiamiento de actividades productivas sustentables, hasta la creación de la infraestructura de apoyo a la producción y comunicaciones mínima necesaria para cerrar las brechas del desarrollo de estas zonas.

Además del apoyo a las actividades agrícolas, en el campo y sobre todo en las ciudades existe un potencial de desarrollo de actividades productivas de bienes y servicios que requieren del impulso y la promoción para su creación y consolidación. En torno a las actividades agrícolas existen otras estrechamente vinculadas, como la transformación, la transportación y la comercialización. Asimismo, en las zonas urbanas hay un gran potencial de actividades económicas que ya son desarrolladas por la población en pobreza y que requieren del impulso en cuestiones elementales de organización, de comercialización y de acceso al financiamiento. La infraestructura básica, como caminos rurales que comuniquen a las comunidades con los centros de consumo y redes de acopio, así como la vinculación con pequeños empresarios de la transformación y comercialización en las zonas urbanas, abrirá nuevos horizontes de desarrollo económico para la población en pobreza extrema de alimentación. Adicionalmente, la formación de capacidades y el impulso a la creación de empleos para la población de bajos ingresos, constituyen dos herramientas clave para mejorar el ingreso de los hogares en situación de hambre. Así mismo, el uso sustentable de los recursos naturales puede ser una fuente de ingresos para las comunidades rurales en las que la situación de pobreza coincide con zonas de alta riqueza biológica.

Estrategia 5.1. Impulsar la construcción de infraestructura básica en los territorios de mayor concentración de la población en pobreza extrema de alimentación.

Líneas de Acción.

1. Establecer esquemas de colaboración con dependencias y niveles de gobierno para invertir en proyectos de infraestructura que detonen desarrollo económico.
2. Promover la construcción y rehabilitación de infraestructura de apoyo a la producción y comercio.
3. Impulsar construcción de infraestructura carretera y de telecomunicaciones, para mejorar la comunicación de zonas con pobreza extrema de alimentación.

Estrategia 5.2. Apoyar la generación de empleos y fuentes de ingreso en proyectos de bienes y servicios para la población en pobreza extrema de alimentación.

Líneas de Acción.

1. Incentivar la creación de empleos formales y la incorporación, a estos, de la población objetivo con becas.

2. Ampliar la cobertura del sistema de financiamiento microcrédito.
3. Apoyar a los emprendedores del sector social en las zonas de mayor concentración de pobreza.
5. Capacitar y dar incentivos a la certificación de competencias laborales de los trabajadores.
6. Vincular en empleos formales a jóvenes beneficiarios de programas de becas y subsidios orientados a la formación de capital humano.

Estrategia 5.3. Mejorar el acceso al financiamiento de productores y organizaciones del sector social para las personas en pobreza extrema de alimentación.

Líneas de Acción.

1. Otorgar microcréditos y educación financiera a mujeres rurales para que implementen proyectos productivos.
2. Otorgar microcréditos a población rural en localidades en donde no participa la banca comercial.
3. Ampliar el acceso al crédito en sectores estratégicos y regiones menos favorecidas mediante la focalización de fondos de garantía.
4. Desarrollar y fortalecer capacidades organizativas, técnicas y de gestión de proyectos productivos mediante la asesoría, capacitación y acompañamiento.
5. Fomentar constitución de empresas formales y organizaciones del sector social mediante estímulos y apoyos a iniciativas de jóvenes.
6. Apoyar proyectos del sector social con perspectiva de inversión rentable, para lograr su inserción en cadenas de valor.
7. Fomentar formalidad en el empleo a través de implementar medidas hacendarias que permitan permanencia y continuidad en éste.

5.1.6 Objetivo 6. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Como lo señala el Programa Sectorial de Desarrollo Social, la democracia como forma de gobierno y estilo de vida incorpora la participación social como elemento esencial para resolver problemas específicos, para hallar soluciones comunes y para hacer que voluntades diversas concurren en una sola acción compartida. Asimismo, es un mecanismo que permite articular en un territorio la demanda de bienes y servicios públicos con su oferta por parte de los tres órdenes de gobierno. La participación social es, además, un componente esencial de la planeación, la ejecución y la evaluación de los programas institucionales.

El elemento fundamental del desarrollo social son las personas y sus comunidades, pues son éstas quienes al ejercer plenamente sus derechos pueden generar un círculo virtuoso que mejore progresivamente las condiciones de la sociedad en su conjunto. Por esta razón es esencial que los programas y las

acciones de gobierno estén fundamentados en el conocimiento de las personas y sus comunidades sobre sus propias necesidades y particularidades y, asimismo, sobre las herramientas con las que cuentan, para involucrarse en la solución de sus problemas.

En este sentido, es de suma importancia que se reconozca que la participación social es un elemento imprescindible del proceso de las políticas públicas y que las decisiones colegiadas de las comunidades incidan en la manera cómo se diseñan, se implementan y se evalúan las acciones de gobierno.

Estrategia 6.1 Consolidar mecanismos de participación social para que las personas y sus comunidades sean sujetos activos en las políticas públicas.

Líneas de Acción.

1. Formar comités comunitarios que vinculen necesidades y prioridades de las personas y sus comunidades, a acciones de programas sociales.
2. Fortalecer las redes comunitarias, así como su relación con las instituciones públicas y los sectores social y privado.
3. Instrumentar en los programas sociales modelos de participación en la planeación, operación, seguimiento y evaluación.
4. Garantizar la participación de todos los integrantes de las comunidades en la toma de decisiones con igualdad y no discriminación.

6.2 Fortalecer a los actores sociales para que a través de sus actividades promuevan el desarrollo de la cohesión y el capital social de grupos y zonas que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión.

Líneas de Acción.

1. Apoyar proyectos de la sociedad civil a través de mecanismos de coinversión que promuevan el desarrollo y la inclusión social.
2. Fortalecer la capacidad creativa y los conocimientos de los actores sociales, a fin de promover la autogestión social y comunitaria.
3. Reconocer, sistematizar y difundir las mejores prácticas de desarrollo, inclusión y cohesión social realizadas por organizaciones de la sociedad civil.
5. Consolidar alianzas entre los tres órdenes de gobierno y las OSC para fortalecer los mecanismos de coinversión social.
6. Fomentar la organización civil, social y comunitaria, así como sistematizar su documentación y registro que fortalezca su reconocimiento institucional.

5.2 Estrategias transversales

El Programa Nacional México Sin Hambre da cumplimiento a las estrategias transversales para un Gobierno Cercano y Moderno, para Democratizar la Productividad y de Perspectiva de Género, a través de las líneas de acción que se plasman en este apartado.

5.2.1. Gobierno Cercano y Moderno

Las líneas transversales correspondientes al Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, se lograrán a través de una política social de nueva generación.

Esta política social de nueva generación está basada en la erradicación de la cultura clientelista y la inmovilidad burocrática, en la descentralización para un óptimo aprovechamiento de las potencialidades de cada región, al igual que en el compromiso de la ciudadanía para participar en la gestión del Estado y en la defensa de los derechos sociales, económicos, civiles y políticos.

Con esta nueva visión se busca promover y coordinar la participación social entre las distintas dependencias federales, locales y de la sociedad civil, buscando cumplir con los objetivos y las metas que marca el programa para el combate de la pobreza extrema de alimentación.

5.2.2. Democratización de la Productividad

La democratización de la productividad implica que la economía crezca no sólo de manera sostenida, sino también incluyente, de manera que el conjunto de los habitantes del país sean partícipes de los beneficios que conlleve el crecimiento de la economía. Es decir, las acciones referentes a estas estrategias no deben tener como objetivo único y principal el incremento de la productividad, sino además garantizar que aun las personas de más bajos ingresos puedan gozar de mejores ingresos.

Para cumplir con la democratización de la productividad, a través de un crecimiento incluyente, es necesario generar condiciones que les permitan a las personas de más bajos ingresos contar con diferentes opciones y alternativas de ingreso y de consumo. Asimismo, es necesario fortalecer las capacidades básicas de las personas en condiciones de pobreza extrema de alimentación y potenciar sus oportunidades para que puedan fungir como actores de su propio desarrollo económico y social.

Asimismo, debe reconocerse la necesidad de implementar acciones que fomenten la asociación económica entre las personas, ya que por medio de las empresas sociales es posible generar sinergias que redunden en el fortalecimiento de la producción de bienes y servicios y, por tanto, en el beneficio de las personas de más bajos ingresos. Al respecto, es necesario vincular las capacidades individuales y colectivas de las personas con los apoyos orientados a actividades productivas que otorga la Administración Pública Federal, con el objeto de que los proyectos perduren en el tiempo y les generen mayores y mejores beneficios económicos.

Las siguientes líneas de acción forman parte del Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018, las cuales serán atendidas mediante diferentes mecanismos.

- Fortalecer los mecanismos de intermediación laboral y atender las asimetrías de información que afectan el funcionamiento de los mercados laborales.

- Promover la cobertura universal de la seguridad social, estimulando la creación de empleos formales y la flexibilidad laboral.
- Fortalecer el funcionamiento de los mercados financieros y de capitales para facilitar el acceso a las actividades productivas al capital.
- Ampliar el acceso al crédito y servicios financieros a través de la acción de la Banca de Desarrollo.
- Generar instrumentos financieros acordes a las necesidades y capacidades de las unidades de producción agrícola.
- Otorgar certidumbre jurídica a la tenencia y uso de la tierra.
- Fomentar la organización y las asociaciones productivas de los pequeños productores que les permitan generar economías de escala.
- Transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable.
- Promover el ordenamiento territorial en zonas urbanas, así como el desarrollo de ciudades más competitivas.
- Conducir el proceso de ordenamiento ecológico general del territorio y apoyar los procesos de ordenamiento regionales y locales.
- Impulsar un crecimiento verde que preserve el capital natural del país, al mismo tiempo que promueva aumentos en la productividad.
- Facilitar el acceso a insumos básicos para las actividades agropecuarias, en particular semillas mejoradas, fertilizantes, financiamiento y agua.
- Promover las inversiones en la infraestructura necesaria para facilitar la comercialización y el acceso a los mercados.
- Promover la adopción de nuevas tecnologías y técnicas agropecuarias y pesqueras, incluidas las TIC's, a través de extensionismo y capacitación.
- Articular las políticas públicas dirigidas a los pequeños productores agrícolas, en particular aquellos que habiten en zonas marginadas.
- Fortalecer el desarrollo de capacidades en hogares en situación de vulnerabilidad, que permitan alcanzar su máximo potencial productivo.
- Impulsar el acceso y permanencia en el sistema educativo, así como la conclusión oportuna de estudios en todos los niveles.
- Modernizar y ampliar la red de caminos rurales y alimentadores, carreteras interestatales.
- Modernizar y ampliar la infraestructura hidroagrícola.
- Promover políticas de desarrollo productivo acordes a las vocaciones productivas de cada región.
- Impulsar el desarrollo de la región Sur-Sureste mediante políticas que aumenten su productividad.

- Conservar y mantener en buenas condiciones los caminos rurales de las zonas más marginadas del país.
- Desarrollar infraestructura que favorezca la integración logística y aumente la productividad regional.
- Impulsar una política en mares y costas que fomente la competitividad y enfrente los efectos del cambio climático.
- Fortalecer la infraestructura de transporte y mejorar su conectividad en forma coherente con las necesidades del sector productivo.

5.2.3 Perspectiva de Género

A pesar del avance en la legislación que tutela los derechos de las mujeres, éstas todavía no pueden ejercerlos plenamente por la situación en la que se encuentran inmersas. La discriminación y la violencia que viven y de las cuales hay contundentes evidencias estadísticas, impiden o limitan su inserción en el desarrollo nacional en condiciones de igualdad de oportunidades y de no discriminación con relación a los hombres. Por ello por primera vez el Gobierno incorpora como eje transversal la perspectiva de género como estrategia; establece acciones para prevenir y sancionar la violencia de género; incorpora la perspectiva de género en la Cruzada Nacional contra el Hambre; promueve acciones afirmativas en todos los niveles educativos; busca facilitar la actividad empresarial de las mujeres; y armoniza la legislación nacional con convenciones y tratados internacionales sobre derechos humanos de la mujer.

En este sentido, el PNMSH incluye en sus estrategias la perspectiva de género e identifica las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres. Además reconoce los obstáculos para el avance de las mujeres: las prácticas excluyentes, discriminatorias, violentas, sexistas e irrespetuosas; lo que se refleja en acciones afirmativas a favor de mujeres y niñas que ayuden a eliminar las desigualdades, con particular atención en el caso de las mujeres que se encuentran en condición de pobreza extrema de alimentación.

Así, al incorporar un enfoque transversal de género, se busca lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, eliminar la violencia contra las mujeres, y realizar un cambio cultural por medio del cual las personas se reconozcan y respeten, y hombres y mujeres se vean, se traten y se conciban como pares; un cambio que se traduzca en que prevalezca una cultura de derechos humanos, igualdad y no discriminación que permita la construcción de una sociedad incluyente con una ciudadanía participativa.

La estrategia de trabajo de la Cruzada Nacional contra el Hambre basada en la participación comunitaria, es muestra del papel activo que hoy están asumiendo las mujeres para transformar la realidad de sus familias y comunidades; de tal forma los comedores y en los propios comités predomina su presencia activa.

Las siguientes acciones forman parte del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre:

1. Garantizar que los esquemas de programas alimentarios incorporen a niñas y mujeres embarazadas.
2. Fomentar la generación de ocupaciones entre las mujeres pobres, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos.
3. Fortalecer los programas de becas para niñas que viven en los municipios de la cruzada contra el hambre.
4. Promover programas de autoconstrucción de vivienda y títulos de propiedad para mujeres en pobreza extrema de alimentación.
5. Consolidar los programas de infraestructura básica de electricidad y drenaje y desagüe que beneficie a las mujeres en zonas de alta marginación.
6. Asegurar infraestructura para que las mujeres practiquen deportes en zonas de alta marginación.
7. Fortalecer la estrategia de inclusión y bienestar social para niñas y mujeres que viven en municipios de la cruzada contra el hambre.
8. Desarrollar programas para abatir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.

PANORAMA

de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en



América Latina y el Caribe

*Hambre en América Latina y el Caribe:
acercándose a los Objetivos del Milenio.*

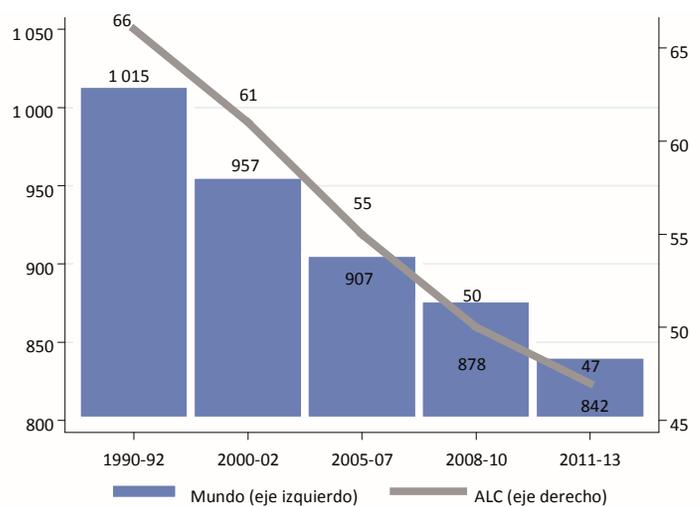


HAMBRE Y MALNUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

De acuerdo a recientes estimaciones de FAO, unas 842 millones personas en el mundo padecen hambre crónica, es decir reciben una alimentación insuficiente para cubrir sus necesidades energéticas mínimas, cifra que, a pesar de su pavorosa magnitud, representa una disminución de 36 millones respecto a la medición de 2008-2010. Comparada con el período base de 1990-92, las personas en esa condición disminuyeron en un 17%, lo que ocurrió con mayor intensidad durante la última década.

Como se aprecia en la Figura 1, en la región esa evolución también ha sido positiva, pasando de 50 a 47 millones el número de personas subalimentadas en el último período informado (2008-10 a 2011-13) y de 66 a 47 millones en el plazo más largo de las dos últimas décadas (1990-92 a 2011-13), lo que significó un descenso del 14,7 al 7,9% de la proporción de población que padece hambre. Existen desde luego importantes diferencias dentro de la región, indicadas en la Tabla N°1, siendo los países más afectados Haití (49,8%), Guatemala (30,5%), Paraguay (22,3%), Nicaragua (21,7%) y Bolivia (21,3%).

Figura 1. Evolución del hambre en el mundo y en América Latina y el Caribe en el período 1990/92-2011-13 (millones de personas)



Fuente: FAO (2013)

Tabla N°1. Evolución de la prevalencia de la subalimentación en América Latina y el Caribe (1990/92-2011/13).

	1990-92	2000-02	2011-13
América Latina y el Caribe	14,7%	11,7%	7,9%
Caribe	27,6%	21,3%	19,3%
América Latina	13,8%	11,0%	7,1%

Fuente: FAO (2013)

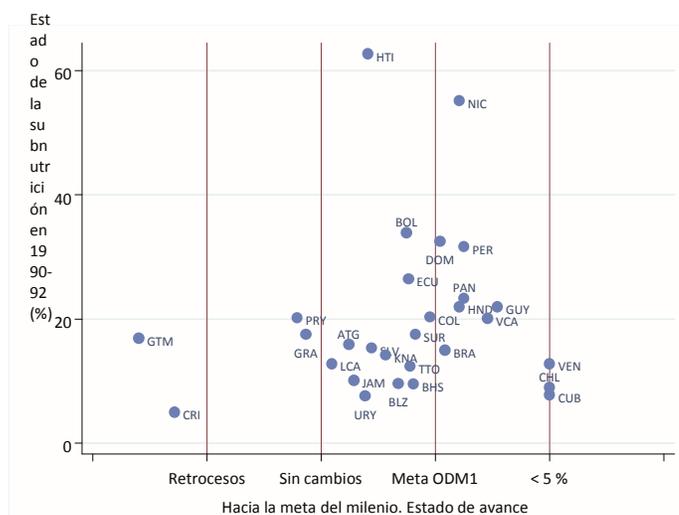
A dos años de cumplirse el período fijado por las Naciones Unidas para el cumplimiento de las “Metas de Desarrollo del Milenio”, suscritas por representantes de 189 Estados en todo el mundo el año 2000, la FAO ha realizado una evaluación de los avances en el mundo y en la región en lo que respecta al “Objetivo 1C”, que propuso reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre. La Organización ha generado su propia metodología para la medición de los avances en esta meta.

Resulta satisfactorio constatar que 16⁴⁴ de los 38 países que ya alcanzaron la meta propuesta corresponden a América Latina y el Caribe, además de varios otros países de la región que han realizado progresos importantes, aunque como ocurre frecuentemente la situación entre países es muy diversa, pudiéndose distinguir entre los que ya alcanzaron la meta, los que muestran mayores o menores grados de avance, aquellos que han retrocedido y finalmente los que se encuentran estancados, todos para el período 1990/92 - 2011/13.

De modo complementario, al observar la “desnutrición global”, indicador propuesto por la Organización Mundial de la Salud (OMS) que mide el bajo peso para la edad, se aprecia que la mayor parte de los países de la región exhibe tendencias positivas, alcanzando valores inferiores a 10% para el período 2005-2012, e inferiores al 5% del total de la población infantil considerada en 13 de los de 19 países de los que se dispone de información (Figura 3).

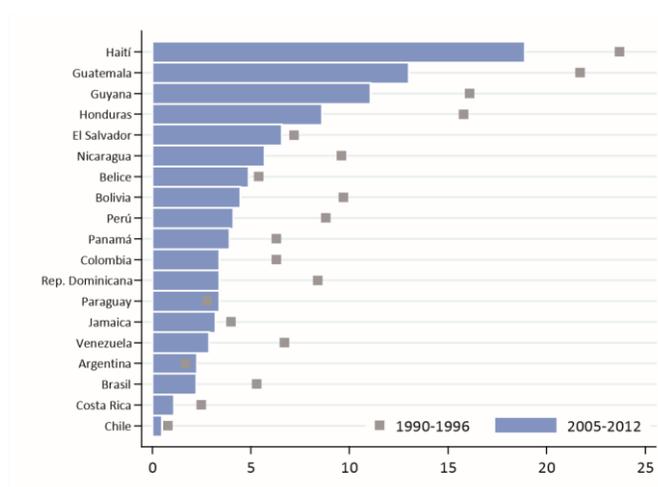
Figura 2. Países de América Latina y el Caribe en relación al Objetivo C1 de la meta del milenio. Período 1990/92 - 2011/13.

⁴⁴ Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela, Barbados, Cuba, Dominica, República Dominicana y San Vicente y las Granadinas. De ellos, Argentina, Chile, México, Venezuela, Barbados, Cuba, Dominica y San Vicente y las Granadinas han erradicado ese flagelo.



Nota: Se consideran solo aquellos países que tienen niveles de subalimentación diferentes de <5% para al menos uno de los trienios considerados. Esto excluye del análisis, por tanto, a Barbados, Dominica, Argentina y México, países que tanto en 1990-92 como para 2010-12 presentan niveles de subalimentación inferiores a 5% y que han alcanzado la meta de hambre cero de acuerdo al indicador de la FAO. Fuente: Elaboración propia en base a la información de FAO (2013).

Figura 3: Reducción de la desnutrición global (peso inferior al normal) en menores de 5 años en América Latina y el Caribe (19 países)



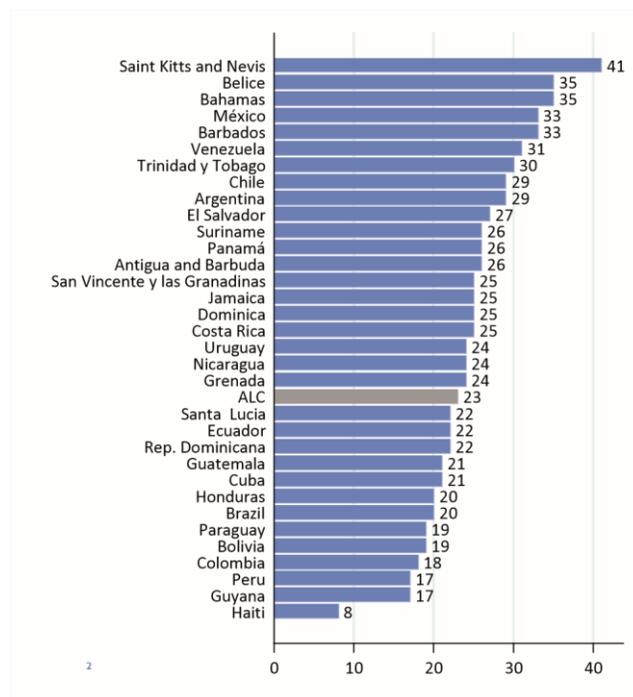
Fuente: Elaboración propia en base a información de la OMS.

LA OTRA CARGA DE MALNUTRICIÓN: EL SOBREPESO Y LA OBESIDAD SE EXTIENDEN EN LA REGIÓN

La obesidad es considerada una pandemia mundial, de la cual los países de América Latina y el Caribe no están ajenos. Se trata de una enfermedad compleja y multicausal, en la que inciden factores metabólicos, genéticos, conductuales, ambientales, culturales y socioeconómicos.

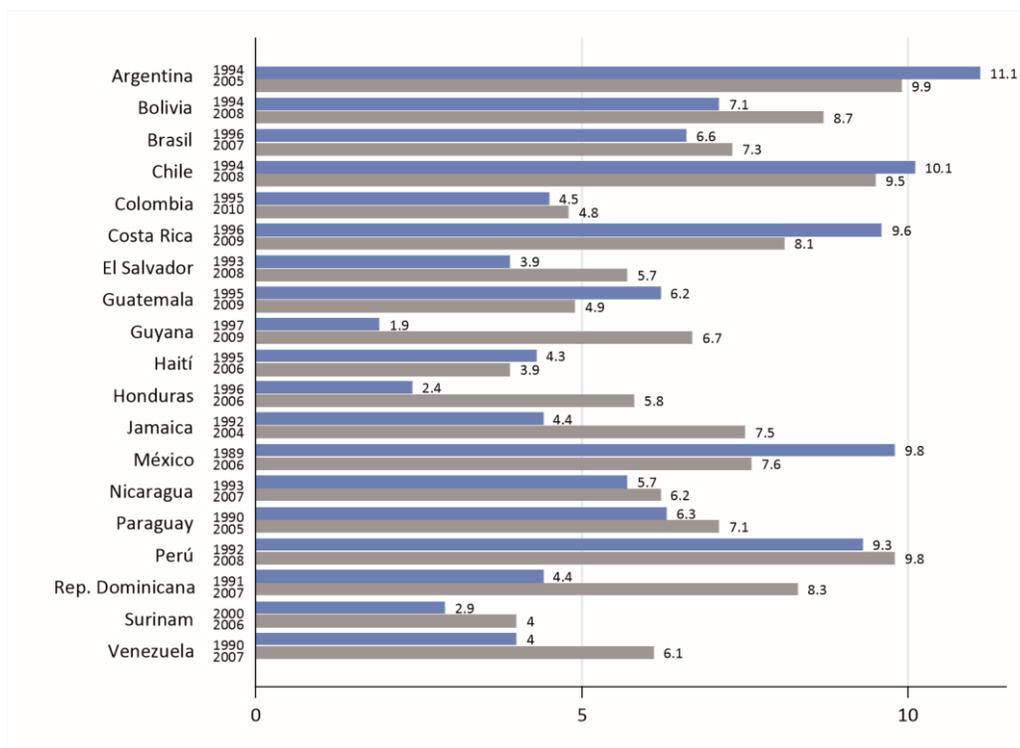
En la región su prevalencia en adultos alcanza al 23% y en niños en edad preescolar supera el 7% (Figuras 4 y 5). Cabe señalar que la obesidad en la infancia y en la adolescencia es un factor de riesgo importante para el desarrollo de las llamadas “enfermedades crónicas no transmisibles” (ECT), que si no son tratadas en la edad del crecimiento se incrementa la probabilidad de su persistencia e incluso agravamiento en la edad adulta.

Figura 4: Prevalencia de Obesidad en adultos mayores de 20 años (%) en América Latina y el Caribe (2008).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OMS

² En Global Health Observatory data repository. Risk factors: Overweight/Obesity, OMS. Disponible en <http://www.who.int/nutgrowthdb/database/en/>
 Figura 5: Evolución del sobrepeso en menores de 5 años en América Latina y el Caribe (%).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de World Health Statistics (WHO) en línea⁴⁵

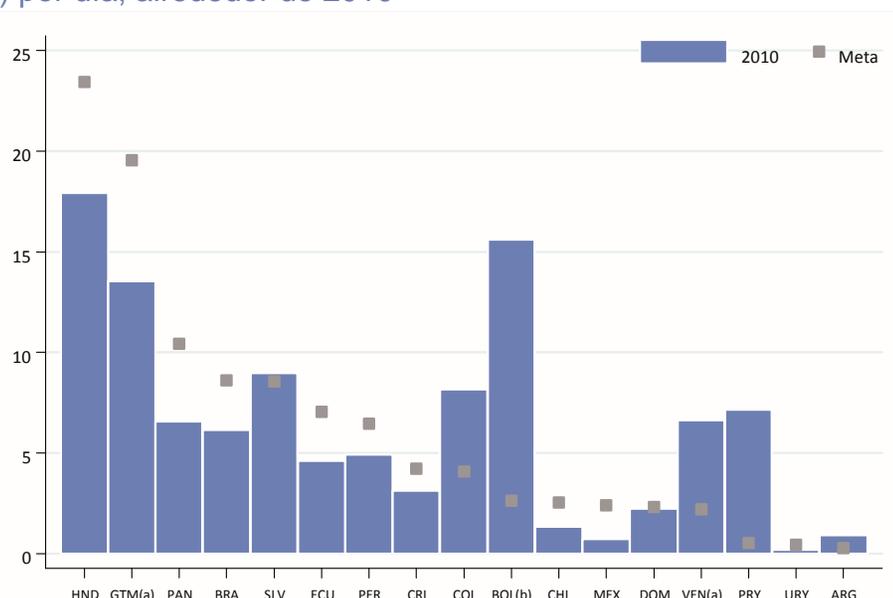
⁴⁵ Disponibles en <http://www.who.int/nutgrowthdb/database/en>. Para el período de referencia 1990-1996, las cifras corresponden al primer año de encuestas nacionales disponibles. Para el período de referencia 2005-2011, las cifras se refieren a los últimos de datos de esas encuestas.

AVANCES EN POBREZA EXTREMA

En un horizonte de largo plazo, teniendo como referencia las metas y el período establecido por Naciones Unidas para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (1990 - 2015), América Latina y el Caribe mejoró sus niveles de seguridad alimentaria y logró importantes avances en la reducción de la extrema pobreza, medida como porcentaje de personas cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar por día.

Como se aprecia en la Figura 6, de los 17 países de los que se dispone de información, la mayoría superó la meta (valores por debajo de la barra gris del gráfico), uno está a punto de alcanzarla (El Salvador), y varios países que ya exhibían bajas tasas de pobreza extrema en 1990 (debajo del 5%), como sucedía en México, Uruguay y Argentina, han logrado prácticamente erradicar la extrema pobreza.

Figura 6. Proporción de la población en América Latina y el Caribe con ingresos inferiores a 1 dólar (PPA) por día, alrededor de 2010

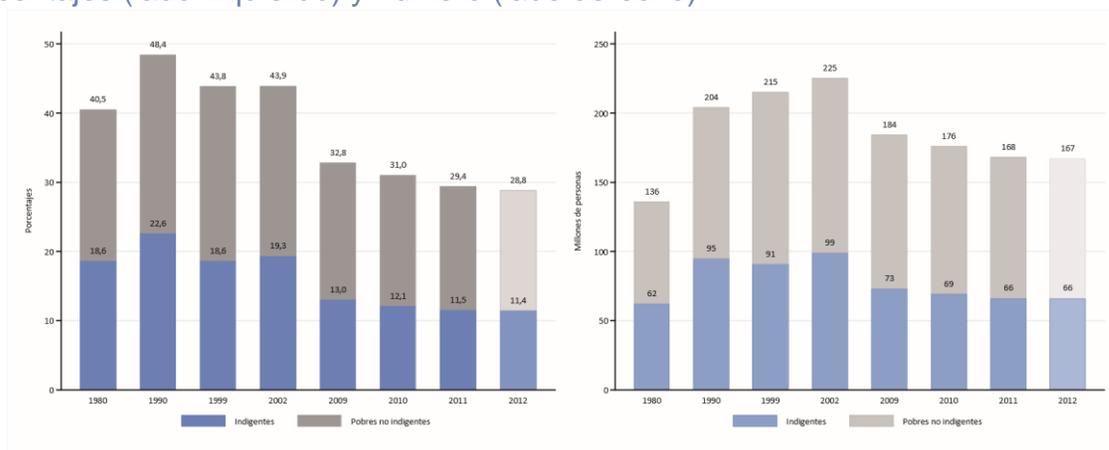


Nota: (a) Los datos para Guatemala y Venezuela son de 2006. (b) En el caso de Bolivia, los datos corresponden a la observación de 2008.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, IDM, 2013

En los últimos tres años se ha producido una ralentización en la tendencia a la reducción de esas tasas. Como se observa en la Figura 7, en América Latina la población en condición de indigencia, según las estimaciones de la CEPAL, se redujo prácticamente a la mitad entre 1990 y 2010, pasando de 23% a 12%, mientras que la población en situación de pobreza (incluyendo la indigencia) cayó de 48% a 31% durante el mismo período; entre 2010 y 2012, en cambio, la indigencia cayó solamente 0,7 puntos porcentuales, al pasar de 12,1 a 11,4.

Figura 7. Pobreza e indigencia en América Latina y el Caribe, 1980-2012
Porcentajes (lado izquierdo) y número (lado derecho)



Fuente: Elaboración propia con información de CEPAL (2012)

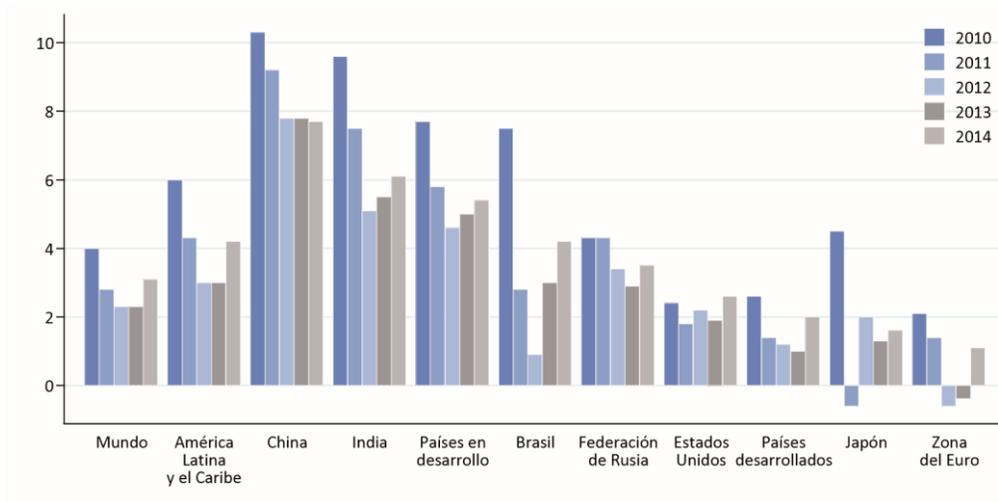
CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL MUNDO Y LA REGIÓN PARA 2012

Los avances en la reducción de la pobreza han sido parcialmente el reflejo de dos décadas de un crecimiento económico dinámico, incluso a tasas de crecimiento por encima del promedio mundial durante el periodo post-crisis económica-financiera de 2008-2009 (ver Figura 8), aunado a un conjunto de políticas sociales que permitieron a los gobiernos transferir recursos monetarios a los hogares más vulnerables.

Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 

2013

Figura 8. Tasas de crecimiento económico en regiones y países seleccionados. Período 2010-2014 (%)



Nota: valores 2013 y 2014 son estimaciones

Fuente: Elaboración propia con datos del Estudio Económico de América Latina y el Caribe, CEPAL (2013).

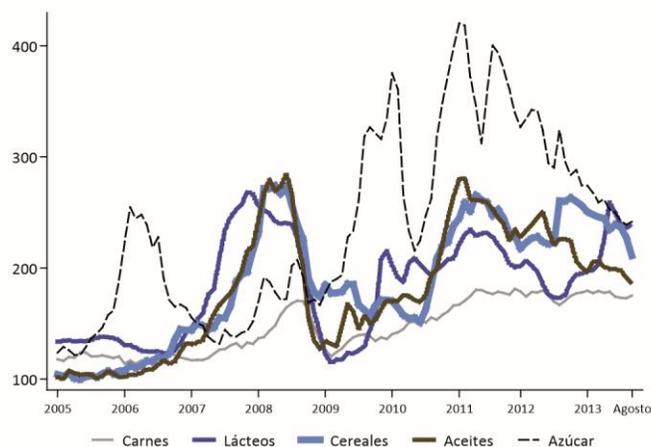
Para el año 2013 se espera que el Producto Interno Bruto (PIB) mundial, y en particular el de América Latina y el Caribe, mantenga el mismo ritmo de expansión que el año 2012. Eso significa que el crecimiento mundial y regional se mantendría en tasas de 2,3% y 3%, respectivamente. En tanto, se proyecta que la región retome un crecimiento por encima del 4% en 2014.

PRECIOS DE LOS ALIMENTOS

En términos generales el índice de precios de alimentos de la FAO ha registrado una leve tendencia a la baja en los últimos meses, lo que responde a fuertes caídas de los precios de aceites y grasas y del grupo correspondiente a los azúcares, con variaciones anuales promedio de 15,3 % y 20,7 %, respectivamente. Por el contrario, los grupos de alimentos de carnes, lácteos y cereales muestran una tendencia al alza, con promedio de variación anual en lo que va del año, de 1,2 %, 1,8 % y 25,3 % respectivamente.

En la región, pese a una relativa estabilidad de los precios de los alimentos durante 2012, en el primer semestre del 2013 se observa una mayor inestabilidad en comparación a lo registrado en el mismo periodo durante los años 2011 y 2012, y valores muy similares a los del año 2010 (Figura 9).

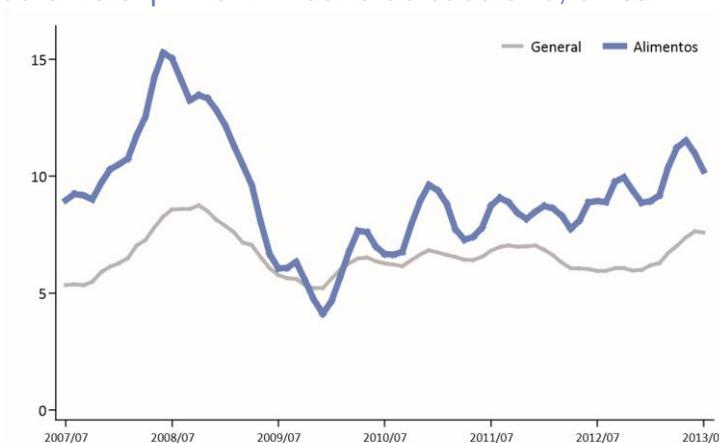
Figura 9. Índice de la FAO de precios internacionales de los alimentos, por grupos 2005-2013



Fuente: FAO.

Lo anterior es resultado de que las tasas de inflación de los alimentos acumuladas durante el primer semestre de 2013 en Chile, Venezuela, y la mayoría de los países centroamericanos (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador), fueron mayores a las mismas tasas el año anterior. El caso más sobresaliente es el de Venezuela, que acumula un alza en los precios de los alimentos de 35% entre diciembre de 2012 y junio de 2013.

Figura 10. Inflación anual en América Latina y el Caribe, 2007-2013
Cifras acumuladas durante el primer trimestre de cada año, en %



Fuente: Elaboración propia con información oficial de los países para cada año

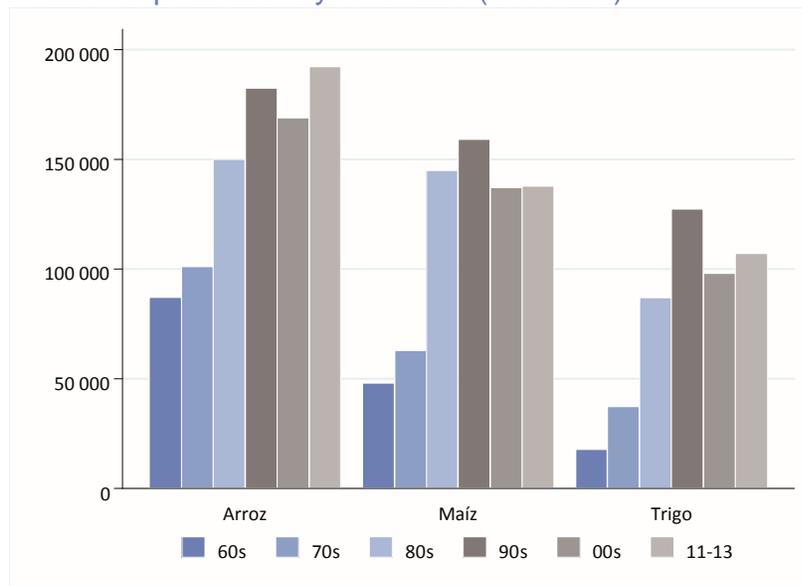
PRODUCCIÓN Y DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina y el Caribe es actualmente un importante actor de la producción mundial en rubros tales como café (59%), soja (54%), azúcar (36%), carne de vacuno (30%), maíz (14%) y lácteos (10%), entre otros, lo que es demostrativo de su capacidad productiva.

Al desagregar esas producciones se evidencia una gran heterogeneidad, determinada en gran parte por la dotación de factores productivos y por la inversión en tecnología. Los principales productores de maíz y trigo en América Latina y el Caribe son Argentina, Brasil y México⁴⁶, que en conjunto producen cerca del 90% del maíz y 80% del trigo de la región. En el caso del arroz, los principales productores son Brasil, con 50% y luego Perú con el 12 % de la producción de la región.

Este buen desempeño del sector agrícola se ha traducido en una disponibilidad de alimentos superior a su demanda, lo que permite afirmar que no existe riesgo de escasez de alimentos. Ejemplo de lo anterior son los mercados de maíz, trigo y arroz, cuya disponibilidad muestra una tendencia positiva, que supera con amplitud el consumo doméstico (Figura 11).

Figura 11. Brecha promedio entre disponibilidad y consumo (1000 MT)



Fuente: Elaboración propia a partir de USDA, consulta en línea

Pronósticos iniciales para la presente temporada apuntan a una producción de cereales que superaría los 224 millones de toneladas, lo que equivale a un 9,3% de crecimiento respecto a la temporada anterior: en este caso los principales productores de la región son Argentina y Brasil que en conjunto producen 2/3 del total de cereales de la región.

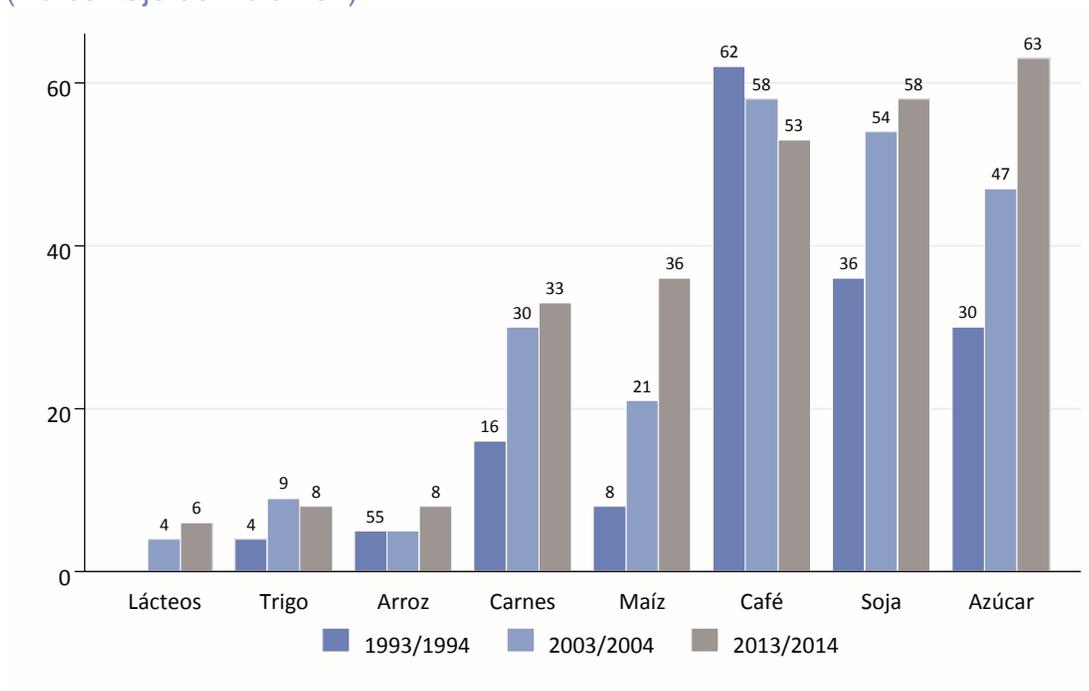
COMERCIO AGRÍCOLA Y DE ALIMENTOS

El aporte que la región hace al comercio mundial de alimentos le ha permitido consolidarse como uno de los proveedores relevantes de alimentos básicos, como ocurre con el azúcar, donde la región es responsable del 63% de las exportaciones del mundo, la soja, con 58% y

⁴⁶ Estos tres países ocupan 65 % de la superficie de la región y cuentan con el 59 % de la población total de la región.

el café con 53%, entre otros. En la mayoría de los productos seleccionados la región ha fortalecido su posición de manera significativa durante las últimas tres décadas (Figura 12).

Figura 12. Contribución América Latina y el Caribe a las exportaciones mundiales, productos básicos (Porcentaje del volumen)

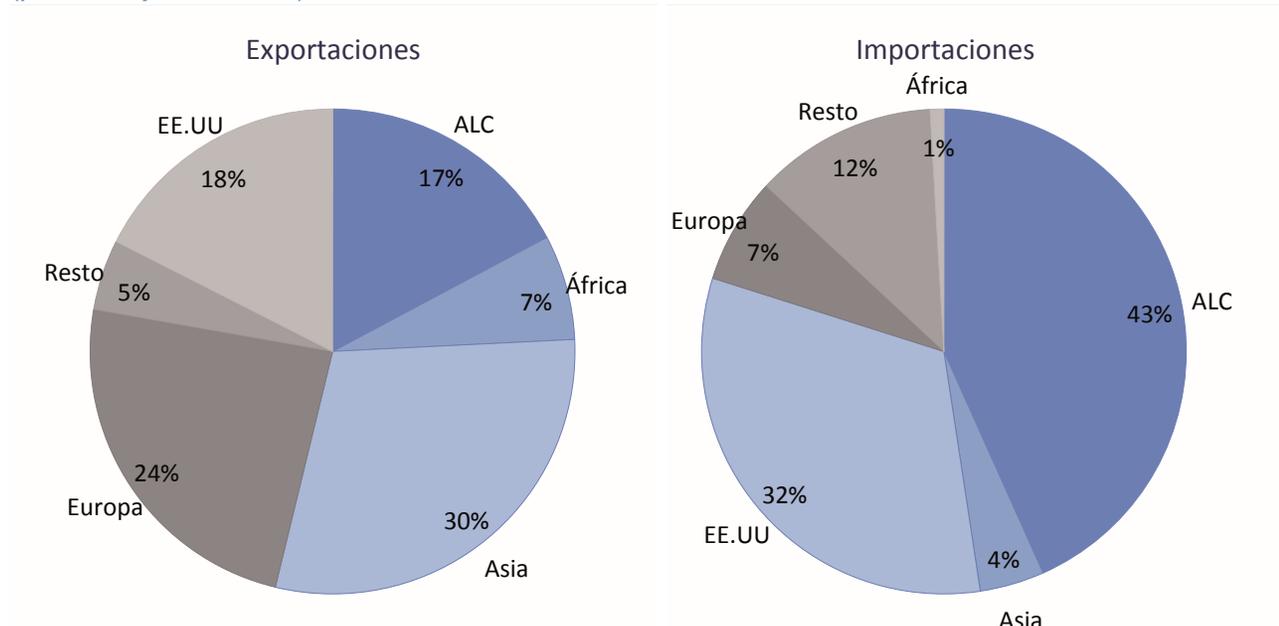


Fuente: Elaboración propia a partir de USDA (consulta en línea)

Por otra parte, el desempeño comercial de la región (exportaciones más importaciones) en materia agroalimentaria durante el año 2012 totalizó 298,7 mil millones de dólares, levemente superior a los 292 mil millones del año anterior, lo que significa una variación positiva del 2.3%, mientras que el saldo favorable de la balanza comercial alcanzó 124,5 mil millones de dólares, lo que representa una caída de 3.5% respecto al 2011.

Entre los socios comerciales de la región se destacan, en primer lugar, los propios países de América Latina y el Caribe, puesto que los países de la región importaron el 43% de los productos agroalimentarios desde la propia región, dando cuenta de la importancia del comercio intrarregional y el potencial que tiene la región como proveedor de alimentos y otros productos agrícolas.

Figura 13. América Latina y el Caribe: origen y destino del comercio agroalimentario, 2012 (porcentaje del valor)



Fuente: Elaboración propia a partir de GTA (consulta en línea)

POLÍTICAS QUE HACEN LA DIFERENCIA: NECESIDADES BÁSICAS, PROMOCIÓN Y DERECHOS

Tras la crisis del alza de los precios de los alimentos, la seguridad alimentaria y la lucha contra la pobreza y la desigualdad adquirieron una gran preponderancia en la agenda regional y en consecuencia una amplia oferta de políticas públicas fue desplegada. Por un lado, puede distinguirse entre un grupo de políticas que busca enfrentar las situaciones sociales complejas con una perspectiva inmediata y de urgencia, y otro cuyo horizonte es de más largo plazo y requiere para su éxito de cambios estructurales. Este es el llamado **“enfoque de doble vía”** hacia la seguridad alimentaria y nutricional, que ha sido promovido por FAO en todo el mundo.

En esta sección del **Panorama** se presentan algunas de las iniciativas más importantes que se están llevando a cabo en la región en el ámbito de las políticas denominadas de “protección social” aplicadas en zonas rurales, que constituyen una de las claves de los mejoramientos de los indicadores sociales de la región.

La protección social, según CEPAL, consta de tres grandes componentes: la **protección social no contributiva**, que normalmente se asocia a la asistencia social; la **protección social contributiva**, que corresponde a las prestaciones que obtienen los trabajadores como contrapartida de sus cotizaciones previsionales (conocida también como seguridad social), y la **regulación del mercado laboral** que busca asegurar que los empleos cumplan con los mínimos estándares de calidad y protección social de los trabajadores ⁴⁷.

⁴⁷ Cecchini, S; Martínez, R. 2011. Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL. GIZ. Santiago.

El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSAM), por su parte, incluye también en la protección social la precariedad de los medios de subsistencia de las personas y las familias, lo que resulta particularmente aplicable a los hogares vulnerables de agricultura familiar en la región ⁴⁸. Caben ahí, en consecuencia, las políticas y programas que procuran el fomento y desarrollo de la agricultura familiar.

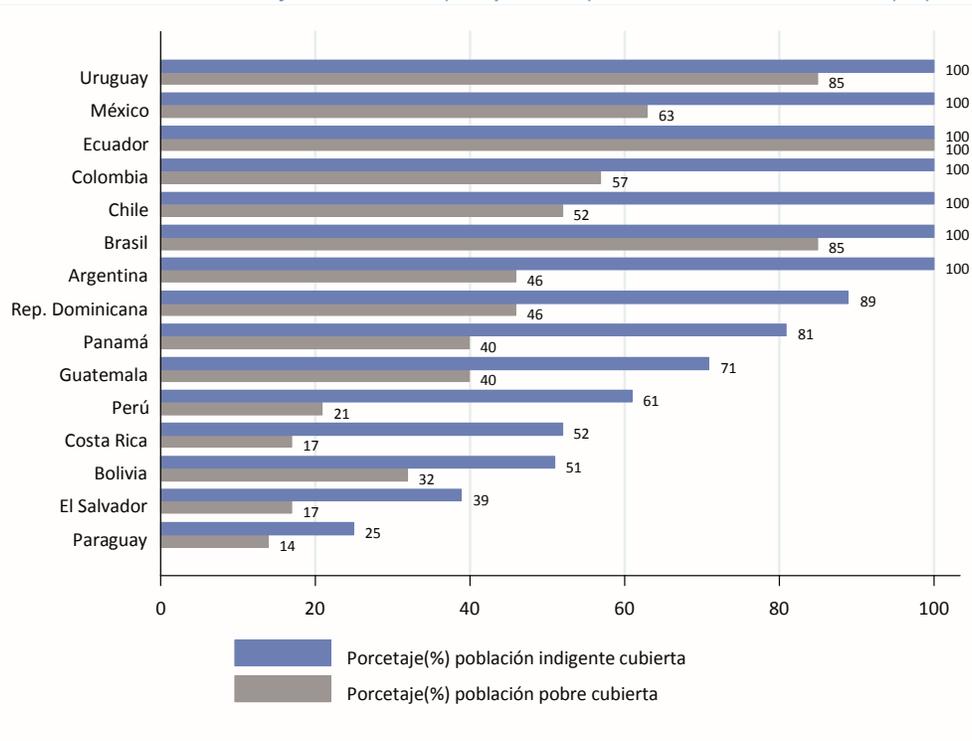
Entre las primeras medidas de urgencia o corto plazo, destacan los llamados sistemas de protección social no contributivos (es decir plenamente financiados por el Estado), en especial las “transferencias condicionadas”, que permiten que los sectores más carentes - normalmente excluidos de las prestaciones de protección social- puedan asegurar niveles mínimos de consumo y bienestar, pero a la vez avanzar en la construcción de capital humano. Actualmente 21 países de la región implementan este tipo de programas, con una cobertura que alcanzaba alrededor de 113 millones de personas en 2010, una proporción cercana al 19% de la población regional.

Igualmente importante ha sido la expansión durante los últimos años de los Programas de Alimentación Escolar (PAE), los cuales tienen una ya larga trayectoria en la región; los niños y niñas que asisten a escuelas públicas que disponen de PAE tienen acceso a alimentos que les permite alcanzar un desempeño físico e intelectual adecuado a las exigencias de la infancia y la formación escolar, incidiendo de este modo en la dimensión emocional y de valores transmitidos por el sistema educativo (véase coberturas en Tabla 2).

Chile

⁴⁸ HLPE, 2012. “Protección social a favor de la seguridad alimentaria”. Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición. Roma, 2012.

Figura 14. Cobertura de los Programas de Transferencias Condicionadas sobre pobreza e indigencia para América Latina y el Caribe (15 países). Alrededor de 2010 (%)



Fuente: Cecchini y Madariaga, 2011

Tabla N°2. Cobertura de la alimentación escolar en América Latina y el Caribe (8 países) (%)

Países	Universo y cobertura de estudiantes con alimentación escolar		
	Universo	Cubiertos	%
Bolivia	2418,677	2162,921	89%
Colombia	4725,270	3878,189	82%
El Salvador	1342,803	1327,348	99%
Guatemala	2852,769	2723,654	95%
Honduras	1457,489	1404,101	96%
Nicaragua	1020,447	1020,447	100%
Paraguay	879,540	527,724	60%
Perú ⁴⁹	5106,768	3069,229	60%
total	19,	16,	81%

⁴⁹ Según las metas de atención para este año 2013, el Programa Qali Warma piensa atender a 2.700.000 niños y niñas de más de 44,000 instituciones educativas en todo el país.

	803,763	113,613	
--	---------	---------	--

Fuente: Proyecto de Cooperación Brasil/FAO (2013)

Entre las políticas cuyo horizonte es el largo plazo, y que buscan revertir profundas desigualdades y asimetrías sociales, se encuentran aquellas que se orientan a los dos principales sectores que constituyen la pobreza rural, cuya importancia relativa varía entre países: la agricultura familiar y los trabajadores asalariados.

En el ámbito del desarrollo de la agricultura familiar, los principales avances se han dado en aquellos países que han transitado desde políticas dispersas y de tipo asistencial a un reconocimiento institucional del importante rol que puede jugar este sector en la producción de alimentos, considerando además que simultáneamente representa una contribución a la erradicación de la pobreza rural.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030
México, D.F.
+52 (55) 5130-1503