

“SIN HAMBRE” EN EL SUR DE MÉXICO. POBRE POLÍTICA SOCIAL PARA OAXACA

*Socorro Moyado Flores**

RESUMEN

A nivel mundial son 842 millones de personas que viven con hambre crónica, localizadas principalmente en los países en desarrollo y particularmente en la región africana, en la que se ubica el 21.1 por ciento de población subalimentada o en prevalencia¹, en América Latina el 7.1 por ciento está en esta situación. México es parte de este contexto con puntajes menores a cinco según el IGH, 2011², con alrededor del 28.4 por ciento de la población concentrada principalmente en localidades situadas en estados del Sur de la República Mexicana como Chiapas, Guerrero, y Oaxaca; en este último, según cifras del Coneval de 2012, un millón 244 mil personas (31.6 por ciento) del total de su población se encuentra en condiciones de carencia alimentaria³, aun cuando las tres son entidades con gran riqueza natural.

El Programa Nacional México “Sin Hambre” 2014-2018 es el eje de la política social en México, y está orientado a la población objetivo constituida por poco más de 7 millones de personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presenta carencia por acceso a la alimentación⁴. Esta ponencia tiene el propósito de reflexionar sobre dos cuestionamientos principales ¿”Sin Hambre” es la política social adecuada para atender la pobreza o sólo para mitigar el hambre de algunos pobres? ¿Oaxaca se beneficia con este programa? Para ello se

* Doctora en Derecho y en Administración Pública, Universidad de la Sierra Sur, 951 5724100 ext. 204, smoyado@unsis.edu.mx; socomoyaflo@hotmail.com.

¹ FAO, FIDA y PMA (2013). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2013. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria*. Roma, FAO.

² Grebmer, Klaus von, et. al. (2011) *Índice Global del Hambre. El desafío del hambre: domar la volatilidad excesiva y los picos de los precios alimentarios*. IFPR, *Concern Worldwide, Welthungerhilfe*, Bonn, Washington, D.C., Dublin.

³ Consulta <http://coneval.gob.mx> [agosto, 2014].

⁴ DOF (2014). *Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018*, p. 3.

recurre a conceptos sobre pobreza y hambre, y se analizan algunos datos disponibles, ya que se trata de un estudio exploratorio por el poco tiempo de operación.

1. BREVE PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Entidades federativas como Chiapas, Guerrero y Oaxaca localizadas en el Sur de la República Mexicana, presentan la pobreza multidimensional extrema más preocupante, en particular en las localidades oaxaqueñas aunque el porcentaje de pobres extremos disminuye, el porcentaje de la población en condiciones de carencia alimentaria se incrementó de 2010 (26.4 por ciento) a 2012 (31.6 por ciento), pasando a 1 millón 244 mil personas del total de su población. La propuesta de política social del gobierno federal para atender esta problemática se deja al Programa Nacional México “Sin Hambre” 2014-2018, por lo que el objetivo de este avance de investigación es reflexionar de forma exploratoria sobre las preguntas ¿”Sin Hambre” es la política social adecuada para atender la pobreza o sólo para mitigar el hambre de algunos pobres? ¿Oaxaca se beneficia con este programa?

2. CONCLUSIONES PRELIMINARES

”Sin Hambre” es un programa insuficiente para atender la pobreza en nuestro país, ya que aun cuando se difunde como eje rector de la política social a nivel nacional, su población objetivo es muy limitada con una meta de sólo 7 millones de población en pobreza extrema con carencia de acceso a alimentación, cuando se tiene un total d 28.4 millones de personas que carecen por acceso a la alimentación. Se considera que el programa beneficia de forma muy limitada a Oaxaca, según datos de los 291 municipios incorporados en las dos etapas que se llevan.

3. PALABRAS O CONCEPTOS CLAVE

”Sin Hambre”, pobreza, política social, Oaxaca.

INTRODUCCIÓN

El problema del hambre mundial obligó a la comunidad internacional a adoptar la Declaración del Milenio en el año 2000, estableciendo como primer Objetivo del Milenio (ODM) el de erradicar la pobreza extrema y el hambre como meta a 2015; si bien los países desarrollados y varios en vías de desarrollo han disminuido la pobreza extrema a la mitad, logrando cinco años antes lo programado, aún está pendiente y seguramente no se alcanzará la meta en gran parte de África. A nivel mundial son 842 millones de personas que viven con hambre crónica⁵, como parte de la región de América Latina, en México el 28.4 por ciento de la población no goza del pleno ejercicio del derecho a la alimentación, principalmente en localidades situadas en estados del Sur de la República Mexicana como Chiapas, Guerrero, y Oaxaca; en este último, según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) de 2012, un millón 244 mil personas (31.6 por ciento) del total de su población se encuentra en condiciones de carencia alimentaria⁶.

El gobierno federal, ha apostado al Programa Nacional México “Sin Hambre” 2014-2018 (PNMSH) su política social, para atender a la población objetivo constituida por poco más de siete millones de personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presenta carencia por acceso a la alimentación⁷. Se pretende aquí responder a dos cuestionamientos principales ¿”Sin Hambre” es la política social adecuada para atender la pobreza o sólo para mitigar el hambre de algunos pobres? ¿Oaxaca se beneficia con este programa?

Para lo anterior, la ponencia se ha dividido en cuatro partes: en la primera se revisan de forma somera las condiciones del hambre en el mundo y su relación con la pobreza; en la segunda se

⁵ FAO, FIDA y PMA (2013). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2013. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria*. Roma, FAO.

⁶ Consulta <http://coneval.gob.mx> [agosto, 2014].

⁷ DOF (2014). *Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018*, p. 3.

analiza información sobre la situación de la pobreza en el Sur de México y su participación en el PNMSH, la tercera parte está dedicada al análisis del Estado de Oaxaca, y finalmente se presentan algunas consideraciones finales.

BREVE REVISIÓN DE LAS CONDICIONES DEL HAMBRE EN EL MUNDO

En una definición escueta “hambre” es la escasez de alimentos básicos, que causa carestía y miseria generalizada⁸; la FAO vincula este concepto con la subnutrición o privación crónica de alimentos⁹. Para efectos del PNMSH, el hambre se define “como la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema de alimentación”¹⁰. Aquí se considera que una persona con hambre tiene un ingreso inferior al valor de la línea de bienestar mínimo y enfrenta tres o más carencias sociales, entre éstas la carencia de acceso a la alimentación. Esta es la población objetivo el PNMSH.

En el año 2000 los líderes mundiales se reunieron para aprobar la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y al hacerlo se comprometieron a reducir la pobreza extrema y el hambre estableciendo metas que habrían de alcanzarse para el año 2015, conocidos como los Objetivos del Milenio (ODM). El primer objetivo consiste precisamente en erradicar la pobreza extrema y el hambre, y entre 1990 y 2015 el mundo pretendía reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre. De acuerdo con la FAO, 38 países han alcanzado esta meta, pero además, 18 de ellos han logrado un objetivo más ambicioso que es el establecido en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) de 1996 en Roma, por el que se pretende reducir a la mitad en el mismo periodo de tiempo el número absoluto de personas que padecen hambre¹¹.

⁸ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, <http://lema.rae.es/drae/> [agosto, 2014].

⁹ FAO, FIDA y PMA (2013), *op. cit.*, p. 4

¹⁰ DOF (2014) Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018.

¹¹ FAO, FIDA y PMA (2013), *op. cit.*, p. 9.

No obstante, Thomas Pogge, hace un señalamiento puntual de cómo el Banco Mundial se ha encargado durante más de veinte años de realizar y dar seguimiento el recuento de la pobreza mundial y de su evolución, enfocada sólo en el número de gente pobre. En este sentido, se considera pobre a quien no alcanza el nivel de gasto o ingreso para cubrir una dieta mínima nutricionalmente adecuada, más las necesidades esencialmente no alimentarias, tomando como base actualmente el poder adquisitivo de \$1,25 en Estados Unidos en 2005¹². La mayor crítica se refiere a que:

La interpretación y el seguimiento actual del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio por parte de las Naciones Unidas se refiere a los pobres no como una proporción de la población mundial, sino como una proporción de la población en el mundo en vías de desarrollo, aprovechándose así de un denominador rápidamente creciente. Asimismo, antedata la línea de partida: prevé que la reducción de la mitad tenga lugar “entre 1990 y 2015, en vez de entre 2000 y 2015. Debido a que se espera que para 2015 la población de los países en vías de desarrollo alcance al 146% respecto de 1990, una reducción en el número de pobres y en el número de hambrientos, al 73% en relación con 1990 se considera ahora suficiente para reducir a la mitad la pobreza en 2015¹³.

En este supuesto se encuentra nuestro país, así se lee en el Índice Global del Hambre (GHI, por sus siglas en inglés), el cual considera tres variables: la subnutrición, el bajo peso infantil y la mortalidad infantil¹⁴, países de América Latina y en particular México se encuentra entre estos con puntajes del GHI 2011 inferiores a cinco, en una escala de 100 a 0 y cuya medición se llevó a cabo en 122 naciones, por lo que es considerado entre los que podría rebasar la meta del ODM-1.

¹² Pogge, Thomas (2010). “Elaboración de Índices de Pobreza y Equidad”, Dieterlen, Paulette (Comp). *Los derechos económicos y sociales. Una mirada desde la filosofía*, pp. 211-252.

¹³ Pogge, Thomas (2010), *Ibid.*, pp. 217-218.

¹⁴ Grebmer, Klaus von, et. al. (2011) *Índice Global del Hambre. El desafío del hambre: domar la volatilidad excesiva y los picos de los precios alimentarios. IFPR, Concern Worldwide, Welthungerhilfe*, Bonn, Washington, D.C., Dublin. <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ghi11es.pdf> [julio, 2014].

Pareciera que los países ricos y la corporación internacional constituida por el FMI, la OMC, la OCD, el Banco Mundial, el G8, establecen las reglas y fijan los datos de forma que les convenga aceptar hasta dónde moralmente es posible aceptar la existencia de pobreza. Pogge, es un crítico excelso del orden institucional global que daña a los pobres y violenta sus derechos humanos, principalmente los económicos y sociales, señala que los países que contienen población severamente empobrecida ni fueron ni son democráticos. Asimismo, considera como falacia el reiterado señalamiento de que los países pobres que adoptan las nuevas reglas globales les va mejor económicamente que a lo que no¹⁵.

Los países pobres y con mayores problemas de pobreza y de hambre, son aquéllos calurosos, poco fértiles, están infestados de malaria o ahora de ébola¹⁶, y carecen de salidas al mar, lo que dificulta que sean productivos por falta de una inversión que les ayuda ocuparse de los problemas endémicos, son países que Banerjee y Duflo llaman pobres y se encuentran en la trampa de la pobreza¹⁷; sin embargo, aquéllos que cuentan con recursos naturales, pero que los gobernantes dejan de hacer lo que es posible para beneficio de su población, esos no tienen justificación para garantizar el derecho a la alimentación como un derecho humano.

Si nuestro país por fortuna no está en condiciones extremas, si cuenta con una gran riqueza natural, tiene costas y petróleo, y una gran riqueza de productos de cultivo, el problema es más bien de desigualdad, el problema está en gran medida en los salarios, en la pérdida del valor adquisitivo que afecta en la compra de lo necesario para mantener a las personas en condiciones productivas, siendo los más ricos los que puedan beneficiarse con alimentos de mayor calidad por ser más caros. Reinert, destaca que países como China y Vietnam se han

¹⁵ Pogge, Thomas (2009). *Hacer Justicia a la Humanidad*. FCE.

¹⁶ En Guinea, Sierra Leona, Liberia y Nigeria se ha desatado una epidemia que está matando a mucha gente, desde luego pobre. <http://mexico.cnn.com/mundo/2014/08/11/el-brote-de-ebola-podria-haber-iniciado-con-un-bebe-en-guinea-reporte> [agosto, 2014].

¹⁷ Banerjee, Abhijit V. & Duflo Esther, *Repensar la pobreza, un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*, Taurus, p. 19.

agregado al mercado mundial de productos manufacturados pagando salarios extremadamente bajos. “Nunca antes había mejorado tecnológicamente un país tan rápidamente como China, con incrementos tan pequeños de los salarios reales. Esto crea presiones a la baja sobre los salarios en todas partes del mundo, desde México hasta Italia”¹⁸.

Se puede entonces competir con los países más ricos y ¿Conviene aceptar sus reglas a través de tratados comerciales internacionales? ¿Es la salida de la globalización para que en México esos 28 millones de personas salgan de los problemas de hambre? O más aún el 54 por ciento salga de la pobreza. ¿Son programas como el que aquí nos ocupa los que responderán a esta problemática? Por supuesto que no, actualmente no está ocurriendo para los mexicanos lo mejor, hoy mismo se han promulgado las leyes secundarias en materia energética y habrá que esperar los resultados a los que con gran entusiasmo el gobierno federal apuesta¹⁹. Sin embargo, en tanto no se tenga un crecimiento económico sostenido con visión al interior antes que al exterior, difícilmente se accederá a mejores condiciones de vida de forma generalizada, lo beneficios seguirán siendo para unos cuantos.

LA POBREZA Y EL HAMBRE EN EL SUR DE MÉXICO

Como hemos visto, en nuestro país las condiciones naturales con las que cuenta el país son buenas, aunque podrían ser mejores. En diagnóstico del Programa Regional de Desarrollo Sur-Sureste, 2014-2018 (PRDSS) reza lo siguiente:

La región Sur-Sureste (RSS) exhibe una compleja y accidentada fisiografía conformada por las zonas serranas de la Sierra Madre del Sur, la Sierra de Chiapas y la Cordillera Centroamericana.

El clima predominante de la región es cálido y es privilegiada por sus abundantes recursos

¹⁸ Reinert, Erik S.(2007) *La Globalización de la Pobreza. Cómo se enriquecieron los países ricos...y por qué los países pobres siguen siendo pobres*. Ed. Crítica, Barcelona, España, p. 298.

¹⁹ DOF (2014). Decreto por el que se expiden la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Derechos, y de la Ley de Coordinación Fiscal y se expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Presidencia de la República, 11 de agosto.

naturales. Concentra más del 70% de la biodiversidad de América Septentrional, que se ubica principalmente en Oaxaca, Chiapas y Veracruz. Su extensión de litorales representa el 38% del total nacional. En cuanto al agua para consumo humano, la región cuenta con disponibilidad que permite su abasto²⁰.

No obstante, estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, son los que mayor pobreza extrema padecen con grado de marginación muy alto, ocupando los lugares dos, uno y tres respectivamente en el contexto nacional, aunque no necesariamente con el mayor número de población, en conjunto suman a 2010, 11 millones 987.3 habitantes que corresponde a poco más del 10 por ciento de la población total, por lo que se convierten en población objetivo de la mayor parte de los programas gubernamentales asistenciales como el PNMSH. La población se encuentra dispersa en zonas rurales; el 48 por ciento de la región vive en localidades menores a 2,500 habitantes; en Chiapas el 51.3 por ciento en Guerrero el 41.8 por ciento y en Oaxaca el 52.7 por ciento de sus habitantes ocupan estas zonas, mientras que a nivel nacional lo hace sólo el 28 por ciento²¹.

Los datos de Coneval indican que en 2012 la pobreza extrema en Chiapas disminuyó al pasar de 38.3 por ciento (1, 885,455 personas) en 2010 a 32.2 por ciento (1, 629,197 personas) en 2012, es decir, hubo una disminución de 256, 225 personas en esta condición. En Guerrero, la pobreza extrema pasó de 31.8 por ciento en 2010 a 31.7 por ciento en 2012; sin embargo, la población en esta condición tuvo un ligero aumento de 1, 097,556 personas en 2010 a 1, 111,510 personas en 2012²², lo cual se observa en la gráfica 1.

²⁰ SEDATU. Programa Regional de Desarrollo Sur-Sureste. Secretaría de Desarrollo, Agrario, Territorial y Urbano, 2014-2018. Presidencia de la República.

²¹ INEGI (2010) Censo de Población y Vivienda. <http://www.inegi.gob.mx> [agosto, 2014].

²² Indicadores de Coneval, 2012 <http://www.coneval.gob.mx> [agosto, 2014]

Asimismo, según la gráfica 2, se redujo el porcentaje de carencia por acceso a la alimentación en estas dos entidades, en Chiapas pasó de 30.3 por ciento de 2010 a 24.7 por ciento en 2012 con una diferencia de 5.6 puntos porcentuales que equivalen a 201,777 habitantes menos que padecía esta carencia; y respecto a Guerrero, la población con carencia de alimentación disminuyó de 42.7 por ciento en 2010 a 39.4 por ciento, una diferencia de 3.3 puntos porcentuales que representan un total de 7,520 habitantes que salen de esta carencia.

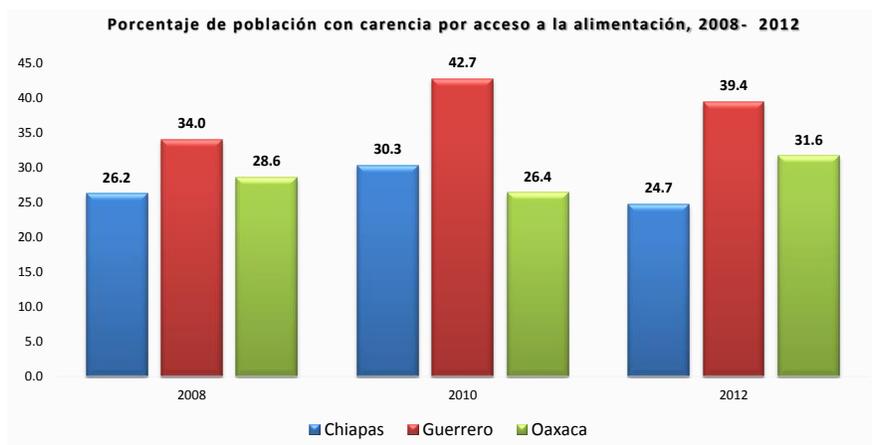
Gráfica 1. Porcentaje de población en situación de pobreza extrema, 2008-2012



Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (2012)

En Oaxaca la población en pobreza extrema disminuyó al pasar de 29.2 por ciento (1, 133,500 personas) en 2010 a 23.3 por ciento (916.600 personas) en 2012, con una disminución de 216,900 personas en esta condición; sin embargo, se registró un aumento tanto en el número de personas, como en el porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación, al pasar de 26.4 por ciento (1,022,800 personas) en 2010 a 31.6 (1,244,600 personas) por ciento en 2012, como se observa en la gráficas 1 y 2 respectivamente.

Gráfica 2. Porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación, 2008-2012



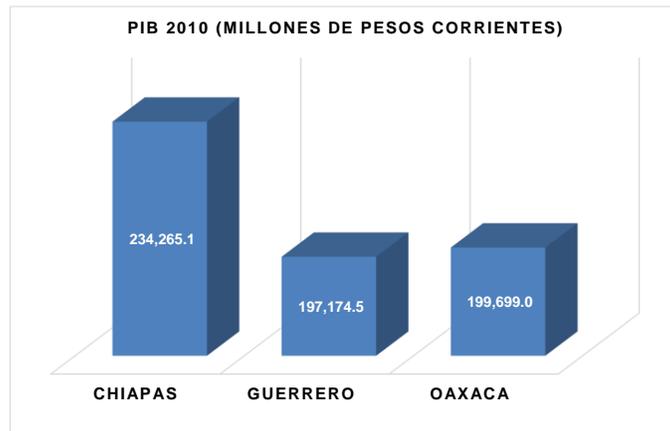
Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (2012).

La población en estas tres entidades concentra la mayor parte de población indígena; Chiapas con el 27 por ciento, Guerrero con el 15 por ciento y Oaxaca con 34 por ciento. Respecto a sus vías de comunicación, la conectividad es débil entre los diferentes territorios por la falta de sistemas carreteros, ausencia de transporte apropiado, la dispersión de la población, los puntos alejados entre sí de los centros de producción, la orografía accidentadas y la presencia constantes de fenómenos hidrometeorológicos afectan dichas vías de comunicación. Según el PRDSS en un análisis de riesgo coloca a estos estados entre los diez con mayor riesgo de lluvias y ciclones; a Chiapas con 6.75, Guerrero con 6.5 y 5.74²³, lo que seguramente afecta aún más su producción agrícola.

La suma del Producto Interno Bruto (PIB) de los tres estados asciende a \$ 631, 138 millones de pesos corrientes a 2010, distribuido conforme a la gráfica 3, en la que se observa que Chiapas con 234,265.1 millones de pesos corrientes tiene el más alto monto; aunque con un menor PIB per cápita \$48, 840 pesos (gráfica 3 y 4).

²³ SEDATU, *Ibíd.*, p. 25.

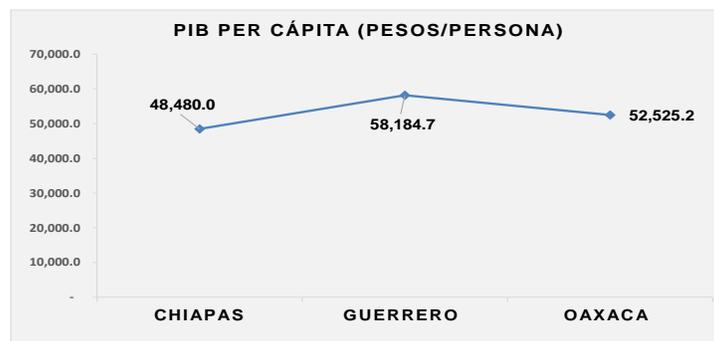
Gráfica 3. PIB 2010 (Millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia con información de SEDATU, PRDSS, 2014-2018

No obstante, que el PIB de Guerrero es más bajo que el de los otros dos con \$ 197,174.5 millones de pesos corrientes (gráfica 1), es el que alcanza un mayor PIB per cápita con \$ 58,184.7 pesos. En Oaxaca el PIB asciende a \$ 199,699.0 millones de pesos corrientes y un PIB per cápita de \$ 52,525.2 pesos.

Gráfica 4. PIB per cápita 2010 (Millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia con información de SEDATU, PRDSS, 2014-2018

La diferencia entre estos estados no es muy significativa, la dificultad se presenta cuando se comparan con otros de la misma región Sur-Sureste como Quintana Roo o Tabasco, considerados petroleros, cuya población es menor y con muy alto PIB per cápita \$ 142,938.8 y

\$ 174,897.4 pesos respectivamente. Aunque sabemos de la problemática de la medición del PIB per cápita si no se considera la desigualdad, esto es, la concentración de ese PIB en unas cuantas personas, lo que se puede observar en sus altas tasas de desempleo, en el caso de Tabasco asciende a 8.1 por ciento y en Quintana Roo a 5 por ciento, mientras que en los tres estados la tasa no rebasa el 3 por ciento²⁴.

Las mediciones del hambre y de la pobreza contribuyen a atender la problemática y se coincide con el gobierno federal que es necesario un mayor crecimiento económico para generar empleos. No obstante, hoy se están tomando decisiones por presiones externas en aras de la globalización y en beneficio de poderes fácticos internos que en ocasiones rebasan al poder político, sólo habrá que ver las discusiones de las “reformas estructurales”²⁵ en el Congreso General y su reproducción de dichas discusiones en los Congresos Locales. Según Jaime Ros, su argumento central es que gran parte de las reformas no servirán de mucho para salir del estancamiento y que hacerlo demanda cambiar de agenda, regresando a algunas medidas que permitían niveles altos de ingresos como en la época de 1950 a 1981²⁶.

La política social debe planearse con una visión de Estado, generadora de empleos con salarios dignos, vivienda y educación para la mayoría y atención médica adecuada, y no clientelismo político, de lo contrario Chiapas, Guerrero y Oaxaca, difícilmente dejarán de ser población objetivo de programas como Solidaridad, Progresa, Oportunidades y ahora del PNMSH, destinados a atender a los pobres, ya lo dice con todo detalle Sergio de la Vega diferenciando los términos pobreza y pobres²⁷. Para este caso, se entiende a la pobreza como

²⁴ SEDATU; *Ibíd.*, p. 52.

²⁵ Educativa, laboral, energética, hacendaria, fiscal, telecomunicaciones, entre otras de la LXII Legislatura.

²⁶ Ros Bosch, Jaime. (2014). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, Colegio de México.

²⁷ De la Vega Estrada, Sergio (2013). *Para Contender con la Pobreza*, Porrúa, UAM.

causa y a la vez como consecuencia de la reiterada violación de los derechos humanos económicos y sociales de las personas más vulnerables, entre otros los grupos indígenas.

“SIN HAMBRE” EN OAXACA, SUS LIMITACIONES COMO POLÍTICA SOCIAL

El PNMSH está basado en la experiencia brasileña Fome Cero (Programa Hambre Cero brasileño, implementado a partir del arribo de Luis Ignacio Lula Da Silva como presidente en 2003, cuya visión es amplia pues se trata de erradicar el hambre y garantizar el derecho a la alimentación a través de la seguridad alimentaria de largo plazo y no como una política sexenal. Su base de políticas estructurales son: la generación de empleo y renta, previsión social universal, incentivos a la agricultura familiar, intensificación de la reforma agraria y programas como “Bolsa escuela y Renta mínima”²⁸.

Hambre Cero cuenta con un programa de tarjeta alimentaria, hay donaciones de cestas básicas de emergencia, creación e stocks de seguridad, seguridad y calidad de los alimentos, ampliación del programa de alimentación del trabajador y la lucha contra la desnutrición infantil y materna, así como la ampliación de la merienda escolar y la educación para el consumo y educación alimentaria²⁹. Entre los principales resultados anunciados es que el país consiguió cumplir diez años antes de lo previsto la primera meta ODM-1 que propone reducir la extrema pobreza a la mitad entre 1990 y 2015, esto por supuesto con las objeciones que Pogge, plantea.

Es así que en enero de 2013, el Presidente Peña Nieto promulga el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, cuya base de considerandos son diversas disposiciones jurídicas

²⁸ Da Silva, José Graziano, *et. al.* (2012) *Fome Cero (Programa Hambre Cero)*. FAO, Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil, p.22.

²⁹ *Idem*, p. 22.

nacionales e internacionales que refieren el derecho humano a la alimentación de todas las personas, comenzando por el artículo 4 de la nuestra Constitución General y diversas leyes que de ella emanan, así como tratados y protocolos internacionales.

Se establecen cinco objetivos de la Cruzada Contra el Hambre:

- I. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación;
- II. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez;
- III. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productos agrícolas.
- IV. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y
- V. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre³⁰.

Como se observa son objetivos ya incorporados en otros programas como Oportunidades, Programa Alimentario, Procampo y Contraloría Social, entre otros. El Decreto también establece que serían 400 municipios los que se incorporaban como primera etapa a la Cruzada, bajo un Consejo presidido por la titular de la Secretaría de Desarrollo Social.

En esto último cabe referir lo que Azuara apunta en cuanto a si las acciones las define este Consejo ¿la Secretaria de Desarrollo Social es ahora la Coordinadora de Gabinete?³¹ Obviamente no, pero sí se concentra un gran poder político en esta Secretaría de la que en su momento, surgió la candidatura a la presidencia de la república siguiente como sucedió con Luis Donaldo Colosio y Carlos Salinas (1988-1994). Situación que se ve lejana por la presencia

³⁰ DOF (2013). Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. Presidencia de la República, martes 22 de enero.

³¹ Azuara Herrera, Oliver (2013). *Cruzada Nacional Contra el Hambre: dudas y preocupaciones*. México Evalúa. http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/03/MEX-EVA_DIG-HAMBRE-FINAL-P%C3%81GINA.pdf [agosto, 2014].

de un Secretario de Hacienda y Crédito Público con gran influencia en políticas de mayor alcance como la energética y la fiscal.

Por ello, este pronunciamiento fue considerado por los partidos de oposición y por otros medios como un anuncio meramente electorero, ya que durante 2013 se llevarían a cabo elecciones intermedias en un gran número de municipios entre éstos los de Oaxaca. Por la incertidumbre e indefinición de lo que realmente es y será la Cruzada, durante 2013 las acciones fueron irrelevantes en la entidad.

En sentido, fue necesario estructurar con mayor detalle el contenido del PNMSH, mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014, el cual determina que éste es la formalización dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Su contenido es muy deficiente y limitado, nada novedoso y es reiterativo en cuanto a las atribuciones y funciones de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con la justificación de que se trata de un trabajo coordinado. Habría que preguntarse entonces ¿Qué sucederá con los programas sectoriales respectivos?

Si regresamos a una de las pregunta básicas de esta ponencia ¿"Sin Hambre" es la política social adecuada para combatir el hambre, o una estrategia más para mitigar el hambre de algunos pobres? Podríamos decir que derivado del análisis de su contenido, no se trata de la política social que garantice el derecho a la alimentación a través de la seguridad alimentaria de largo plazo.

Es un programa "pobre" entendido como escaso e insuficiente para los retos y necesidades reales de las comunidades, los recursos asignados son los mismos, distribuidos en un mayor número programas con objetivos similares, por lo menos en sexenios pasados se tenía clara la

transformación de Solidaridad en Progres a y después en Oportunidades, ahora, sin la desaparición de Oportunidades y del Programa de Apoyo Alimentario (PAL), no es claro hacia dónde caminará el PNMSH, en una serie de entrecruce con otro programas de otras dependencias y entidades, pero además con otros programas del ámbito estatal y local.

A continuación se analiza la situación que guarda el PNMSH para Oaxaca y sus municipios por lo que la información que se presenta es sobre la base de datos publicada por el Coneval que contiene estimaciones municipales de pobreza 2010, mismas que según esta propia institución ha sido ajustadas a la información reportada a nivel estatal en julio de 2011, por lo que pueden variar ligeramente debido a valores faltantes en el MCS-ENIGH 2010. Hecha la precisión, Oaxaca tiene 3, 808,636 millones de habitantes, de éstos 67.4 (2, 566,157) viven en pobreza, de los cuales 1, 135,230 en pobreza extrema (29.81 por ciento). En cuanto a las carencias por acceso a la alimentación suman un millón 14 mil personas (26.6 por ciento).

Se ha incorporado al PNMSH, 291 municipios, cuya población es de 2, 193,961, de la cual 830, 738 vive en pobreza extrema y de ésta 684, 248 presenta carencia por acceso a la alimentación, conforme a la tabla 1.

Tabla 1. Porcentaje y población incorporada al PNMSH 2013 y 2014

Año	Etap a	No. de Municipios	Población total	Porcentaje en pobreza extrema	Población en pobreza extrema	Porcentaje carencia por acceso a la alimentación	Población con carencia por acceso a la alimentación
2013	1a	133	1,188,605	12.4	472,866	10.2	387,184
2014	2a	158	1,005,356	9.4	357,873	7.8	297,064
Totales incorporado		291	2,193,961	21.8	830,738	18.0	684,248

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval y Sedesol, 2010.

No obstante, en la guerra de datos, de declaraciones y de hacer presencia para notificar sobre los posibles logros de incorporación al mayor número de municipios a este programa, sobre todo al tratarse de gobernantes de diferentes corrientes políticas como son el federal y el estatal como Oaxaca, se publica información oficial como la siguiente:

El titular del Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) Gerardo Albino González, reconoció la gestión del Gobernador Gabino Cué ante la Federación, lo que permitió incrementarse la cobertura de la cruzada en 158 municipios, al pasar de 133 a 291 –y con ello- generar beneficios a 438 mil habitantes... Albino González detalló que para el ejercicio 2013 se han invertido a la fecha 6 mil 344 millones de pesos en los 133 municipios, aun cuando se había programado 5 mil 887 millones de pesos; por lo que la inversión ejecutada representa un 7.7 % adicional a lo establecido inicialmente. Con ello se atienden a los 172 Municipios de Atención Prioritaria para el Gobierno del Estado, por sus índices de pobreza, marginación y desarrollo humano, y solamente restarían 48 municipios complementarios para empatar con la estrategia de desarrollo Microrregional³².

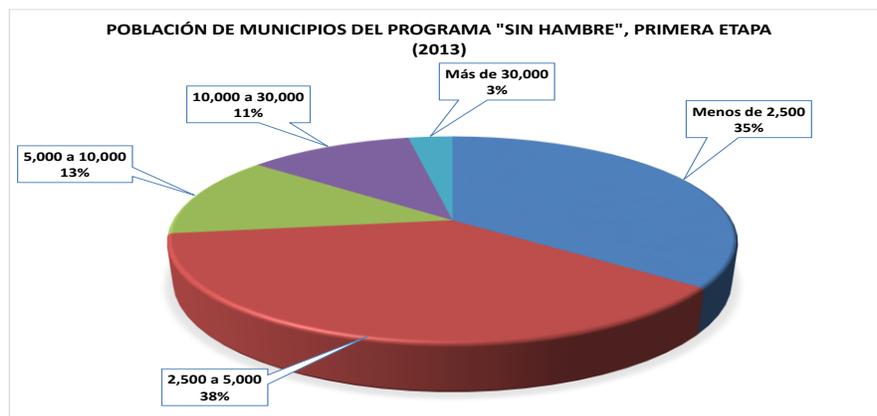
Si se analiza la declaración anterior, lo único que coincide con los datos de la tabla 1, es el número de municipios (291), si nos atenemos que la población objetivo del programa es la de pobreza extrema multidimensional que incluye la carencia por acceso a la alimentación, el número de beneficiarios debiera ser por lo menos, 684,248 que corresponde a la población con carencia por acceso a la alimentación y en sentido estricto a los 830,738 que son los que viven en pobreza extrema y no 438 mil que indica el funcionario. Si Coneval no ha hecho otro tipo de estimaciones, por lo menos que sean públicos ¿Qué datos se están considerando para determinar a la población objetivo?

³² González, Gerardo A. (2014) *En el mes de la Cruzada Nacional Contra el Hambre...* Coplade, Oaxaca. <http://www.oaxaca.gob.mx/?p=51515>, junio 2. Oaxaca de Juárez.

Por lo que corresponde a la inversión, esta es aún más complicada de corroborar si no consideramos que Oportunidades y PAL, no desaparecieron, por tanto, de qué bolsa salen los recursos para el PNMSH ¿no podría haberse anunciado por sí sólo el incremento (si lo hubo) de los programas ya existentes, a bien de decir que son parte de la Cruzada? más aun cuando se conjuntan con presupuestos estatales, tomando en cuenta también el programa de Microregional de municipios de atención prioritaria que tiene su propia bolsa.

En la gráfica 5 se desagrega el tamaño de la población que viven en los municipios 133 municipios seleccionados en la primera etapa, la mayor parte corresponde a municipios menores de 2,500 habitantes (35 por ciento) y hasta 5,000 habitantes (38 por ciento). Cabe hacer notar aquí que los municipios que representan el tres por ciento, son aquéllos que tienen una población mayor a 30,000 habitantes y que fueron los criticados por haberse incorporado en esta etapa.

Gráfica 5. Población de municipios del PNMSH, 2013



Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval y Sedesol, 2010.

Como se observa, en la tabla 2, en ninguno de estos municipios ganó elecciones en 2013, la Coalición Unidos por el Desarrollo conformada por los partidos que llevaron al poder al actual Gobernador; son partidos cuya coalición está conformada por el Revolucionario Institucional (CPO) y el Verde Ecologista y el otro es el Partido Unidad Popular.

Tabla 2. Municipios seleccionados en el Programa “Sin Hambre”, primera etapa (2013)

Municipios ganados por coaliciones o partidos políticos	Municipio	Población	Porcentaje en Pobreza extrema	Población en pobreza extrema	Porcentaje Carencia por acceso a la alimentación	Población con carencia por acceso alimentaria
CPO	Oaxaca de Juárez	336,965	4.4	14,977	16.3	54,962
CPO	San Juan Bautista Tuxtepec	149,852	14.2	21,333	24.8	37,181
PUP	Villa de Tututepec de Melchor Ocampo	43,448	43.3	18,804	32.6	14,148
CPO	San Miguel Soyaltepec	31,558	49.2	15,539	44.4	14,025
PUP	Santiago Juchitán	26,182	53.9	14,101	56.4	14,757

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (2010) y IEEPCO (2013).

Según Azuara al hacer estimaciones de modelos de probabilidad lineal, encuentra una asociación entre los municipios más grandes que tendrán elección en 2013, y la probabilidad de que sean seleccionados en los 400 municipios³³.

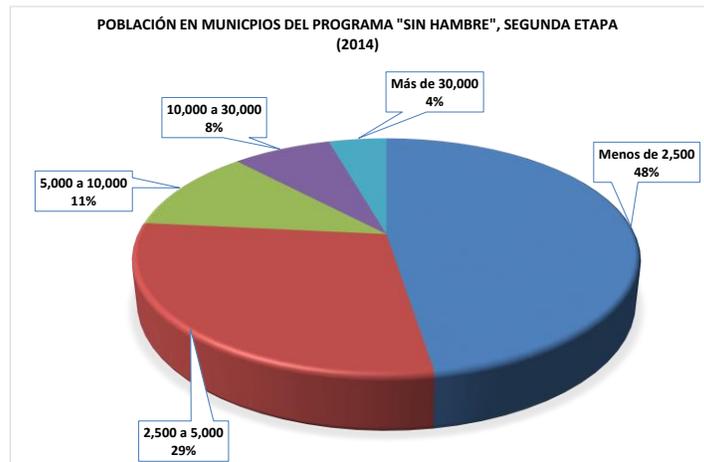
En la segunda etapa se incorporaron 158 municipios, no obstante que la información federal dice que 152³⁴. En la gráfica 6 se presenta la distribución del tamaño de los municipios considerados en esta segunda etapa, que coincide como ya se indicó con la estrategia de desarrollo microregional del estado como se indica en el Decreto del PNMSH³⁵

³³ Azuara Herrera, Oliver (2013). *Ibid*, p. 15.

³⁴ SEDESOL <http://www.presidencia.gob.mx/suman-503-los-municipios-de-la-cruzada-nacional-contr-el-hambre/> [agosto, 2014]

³⁵ DOF (2014), *Ibid*, p. 6.

Gráfica 6. Población de municipios del PNMSH, 2014



Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval y Sedesol, 2010.

Entre los municipios de esta segunda etapa se encuentran Salina Cruz, Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, Santa Cruz Xoxocotlán y Miahuatlán de Porfirio Díaz y entre los más pequeños, San Juan Yatzona, Santa María Tataltepec y San Antonio Acutla de los más grandes. La población con carencia por acceso a la alimentación suma 297,064 habitantes, que representan el 7.8 por ciento de la población oaxaqueña.

CONCLUSIONES

Los gobiernos del mundo tienen un gran reto para poder atender el problema del hambre de más de 800 millones de personas a nivel mundial, aun cuando se concentra en las regiones africanas, por solidaridad y por justicia social, todos los países deberían contribuir de alguna forma, de lo contrario el primer objetivo del milenio no se alcanzará en 2015 ni en los años subsecuentes.

En nuestro país, los más de 20 millones que padecen carencia por acceso a la alimentación no serán atendidos con metas tan bajas como la impuesta por el Programa Nacional México Sin Hambre que sólo tiene como población objetivo a poco más de 7 millones de personas.

Los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca con mayores problemas de pobreza extrema, con rezago social muy alto y con indicadores de PIB per cápita más bajo de la región Sur de la República Mexicana, seguirán siendo población objetivo de los programas asistenciales en tanto no se genere desarrollo propio y se garantice su derecho a la alimentación en el tiempo más próximo.

De los 570 municipios que tiene Oaxaca, 291 se ha incorporado al PNMSH; sin embargo, la falta de coordinación con el gobierno federal para ponerse de acuerdo en los diagnósticos, los intereses políticos de cada uno, podrían poner en riesgo el posible beneficio que se pretende obtener con este programa que desafortunadamente se observa como una campaña más con resultados pobres; esto es insuficientes para las necesidades reales de los pueblos y comunidades indígenas.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Azuara Herrera, Oliver (2013). *Cruzada Nacional Contra el Hambre: dudas y preocupaciones.*

México Evalúa. http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/03/MEX-EVA_DIG-HAMBRE-FINAL-P%C3%81GINA.pdf [agosto, 2014].

Banerjee, Abhijit V. & Duflo Esther,(2011) *Repensar la pobreza, un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*, Taurus,

Da Silva, José Graziano, et. al. (2012) *Fome Cero (Programa Hambre Cero)*. FAO, Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil.

De la Vega Estrada, Sergio (2013). *Para Contender con la Pobreza*, Porrúa, UAM.

FAO, FIDA y PMA (2013). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2013. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria*. Roma, FAO.

Grebmer, Klaus von, et. al. (2011) *Índice Global del Hambre. El desafío del hambre: domar la volatilidad excesiva y los picos de los precios alimentarios*. IFPR, Concern Worldwide, Welthungerhilfe, Bonn, Washington, D.C., Dublin.
<http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ghi11es.pdf> [julio, 2014].

Pogge, Thomas (2009). *Hacer Justicia a la Humanidad*. FCE.

Pogge, Thomas (2010). “Elaboración de Índices de Pobreza y Equidad”, Dieterlen, Paulette (Comp). *Los derechos económicos y sociales. Una mirada desde la filosofía*, pp. 211-252.

Reinert, Erik S. (2007) *La Globalización de la Pobreza. Cómo se enriquecieron los países ricos...y por qué los países pobres siguen siendo pobres*. Ed. Crítica, Barcelona, España,

Ros Bosch, Jaime. (2014). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, Colegio de México.

DOCUMENTOS OFICIALES

DOF (2014). Decreto por el que se expiden la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Derechos, y de la Ley de Coordinación Fiscal y se expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Presidencia de la República, 11 de agosto.

DOF (2013). Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. Presidencia de la República, martes 22 de enero.

DOF. (2014). *Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018*. Presidencia de la República. México

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, <http://lema.rae.es/drae/> [agosto, 2014].

CNNEXPANSIÓN. El brote de Ébola podría haber iniciado con un bebé en Guinea

<http://mexico.cnn.com/mundo/2014/08/11/el-brote-de-ebola-podria-haber-iniciado-con-un-bebe-en-guinea-reporte> [agosto, 2014].

González, Gerardo A. (2014) *En el mes de la Cruzada Nacional Contra el Hambre...* Coplade, Oaxaca. <http://www.oaxaca.gob.mx/?p=51515>, junio 2. Oaxaca de Juárez. [agosto, 2014]

INEGI (2010) Censo de Población y Vivienda. <http://www.inegi.gob.mx> [agosto, 2014].

SEDATU. Programa Regional de Desarrollo Sur-Sureste. Secretaría de Desarrollo, Agrario, Territorial y Urbano, 2014-2018. Presidencia de la República.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

www.coneval.org.mx [agosto, 2014]

www.inegi.org.mx [agosto, 2014]

www.sedesol.gob.mx [agosto, 2014]

www.oaxaca.gob.mx [agosto, 2014]

www.presidencia.gob.mx [agosto, 2014]

www.fao.org. [agosto, 2014]

www.dof.gob.mx [agosto, 2014]