



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**

**COMPARACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE  
MÉXICO Y BRASIL: SIN HAMBRE – HAMBRE CERO, DESDE  
EL ENFOQUE DE LA JUSTICIA**

**TESIS**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTA**

**SAUL ZAMORA GARCÍA**

**DIRECTOR DE TESIS:**

**DR. FABIÁN GERÓNIMO CASTILLO**

**JUNIO, 2016**

## ÍNDICE

|                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| Introducción .....                                                      | 1   |
| Capítulo I. EL DERECHO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA .....                 | 7   |
| 1.1 Seguridad Alimentaria .....                                         | 7   |
| 1.1.1 Estado de Bienestar .....                                         | 14  |
| 1.1.2 Derechos Humanos .....                                            | 18  |
| 1.2 Instrumentos de la Política Social .....                            | 21  |
| 1.3 Justicia .....                                                      | 23  |
| 1.3.1 Teoría de la Justicia de John Rawls .....                         | 23  |
| 1.3.2 Teoría de la Justicia de Amartya Sen .....                        | 26  |
| Capítulo II. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO Y BRASIL .....                | 29  |
| 2.1 Origen de la Política Social en América Latina .....                | 30  |
| 2.2 Política Social en México .....                                     | 38  |
| 2.3 Política Social en Brasil .....                                     | 46  |
| Capítulo III. POLÍTICAS ALIMENTARIAS EN MÉXICO Y BRASIL 1920-2015 ..... | 55  |
| 3.1 Desarrollo de la Política Alimentaria en México .....               | 58  |
| 3.2 Desarrollo de la Política Alimentaria en Brasil .....               | 67  |
| Capítulo IV. ESTUDIO DE CASO .....                                      | 79  |
| 4.1 SINHAMBRE .....                                                     | 80  |
| 4.2 Hambre Cero .....                                                   | 85  |
| 4.3 Comparación .....                                                   | 90  |
| Conclusiones .....                                                      | 95  |
| ANEXOS .....                                                            | 103 |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                                      | 109 |
| HEMEROGRAFÍA .....                                                      | 112 |
| CIBEROGRAFÍA .....                                                      | 114 |

## **Agradecimientos**

A mi madre por todo el apoyo y amor que me ha brindado durante estos años, gracias por tu comprensión, por motivarme a seguir adelante, gracias por todas tus enseñanzas y por demostrarme que aún existen personas buenas en este mundo.

A mis hermanos y familiares, gracias por cada palabra de aliento y por cada muestra de afecto, sé que su apoyo es incondicional.

A todos mis amigos que han hecho de esta etapa universitaria una experiencia increíble. Themis y Renato gracias por su amistad, nadie mejor que ustedes entenderá lo que conlleva esta travesía llamada tesis.

A mis maestros que me han enseñado a ver la vida desde otra perspectiva, gracias por sus enseñanzas que me han hecho crecer personal y académicamente.

Agradezco infinitamente al Dr. Fabián Gerónimo Castillo por toda su dedicación y su valiosa guía a lo largo de este recorrido, gracias por la confianza que depositó en mí y por todos los consejos que sin duda alguna serán útiles para el resto de mi vida.

A mi Universidad, por brindarme más que conocimientos, gracias por las experiencias y satisfacciones vividas, estoy muy orgullo de ser BUAP.

Finalmente, gracias a todos aquellos que de una u otra forma estuvieron a lo largo de este proceso.

## Introducción

En el sistema internacional aún existen muchos desafíos y retos por enfrentar. Cuando se ha demostrado que la incapacidad del Estado para resolver por sí solo los problemas, aparecen los Organismos Públicos No Gubernamentales, Organizaciones Civiles en general e Instituciones Internacionales para colaborar en la solución de los problemas públicos. El hambre es uno de estos grandes retos, y a pesar de los múltiples intentos que se han realizado para combatirla, la crisis alimentaria sigue siendo un tema importante en la agenda.

Una de las iniciativas internacionales más ambiciosas para combatir el hambre y otros desafíos a nivel mundial han sido los Objetivos de Desarrollo del Milenio, donde participan 189 países bajo la coordinación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); justamente el primero de los ocho objetivos es erradicar la pobreza extrema y el hambre (ONU, 2014). Se estableció como fecha límite el año 2015 para poder cumplir los objetivos, sin embargo, no se alcanzaron todas las metas acordadas.

Según informes de la ONU, la cantidad de personas consideradas en pobreza extrema (individuos que viven con menos de 1,25 dólares al día) para 2010 era de 1, 200 millones (ONU, 2014:8) y de ellas, 870 millones de personas sufren de inseguridad alimentaria, lo que significa que no tienen los alimentos suficientes para vivir de forma saludable (PMA, 2014).

La inseguridad alimentaria propicia diferentes problemas sociales y económicos, tales como las enfermedades maternas e infantiles, la disminución de la capacidad de aprendizaje, la baja productividad y el aumento de la tasa de mortalidad, entre otros (Banco Mundial, 2014), por tal motivo es imperante que los gobiernos trabajen en soluciones efectivas para garantizar el derecho a la alimentación.

Una de las soluciones a la problemática de la seguridad alimentaria que propone el Banco Mundial es aumentar el ingreso de los habitantes, para que puedan adquirir alimentos suficientes. Es por esto que los Estados, deben implementar políticas nacionales que brinden a los habitantes la oportunidad de obtener un ingreso suficiente y garantizar un

suministro adecuado de alimentos a través de la producción interna o de importaciones (Banco Mundial, 1986:6).

El rápido crecimiento mundial permite que exista mayor producción de alimentos, incluso que sus precios sean más bajos, sin embargo, esto no significa que toda la población pueda acceder a alimentos que permitan satisfacer sus necesidades básicas, existen muchas razones que ponen a la población en riesgo de seguridad alimentaria, tal como desastres naturales, conflictos armados, etc.; pero la principal causa de la inseguridad alimentaria es la falta de poder adquisitivo.

En América Latina y el Caribe en 2012, existían 49 millones de personas que no contaban con los recursos necesarios para adquirir provisiones suficientes para una alimentación adecuada, esto significaba alrededor del 8,3% de la población de la región. Desde 1990 hasta el 2012 ha existido una reducción del 24,9%, equivalente a 16 millones de personas que han mejorado su acceso a los alimentos (FAO, 2012:29). Sin embargo, a pesar de los buenos resultados, en la región aún existe pobreza extrema e inseguridad alimentaria.

Se han tomado diversas acciones en la región Latinoamericana para disminuir y erradicar el hambre, uno de esos esfuerzos es la llamada Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre (IALCSH) de 2005, la cual es un compromiso entre los países de la región y otros actores internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (IALCSH, 2014). La finalidad de la iniciativa es erradicar el hambre de forma permanente para 2025 en la región.

Brasil y México, las economías más importantes de América Latina, también se han sumado a la lucha contra el hambre poniendo en marcha dos políticas sociales muy importantes. En el caso de Brasil es el programa Hambre Cero mientras que en México se impulsó el programa SINHAMBRE, también conocido como la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Los orígenes de Hambre Cero se encuentran en el trabajo realizado por el Instituto Ciudadanía, siendo el coordinador general Luiz Inácio Lula da Silva. El plan de trabajo que sustentaba Hambre Cero se concentraba en una propuesta de política de seguridad

alimentaria para Brasil, en donde se invitaba a la sociedad civil organizada a participar y trabajar en políticas estructurales contra el hambre para garantizar la seguridad alimentaria de aproximadamente 44 millones de personas consideradas muy pobres (Instituto Ciudadanía, 2001:6-8).

En 2003, ya como presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva impulsó el Programa Hambre Cero, cuyo principal objetivo era promover la seguridad alimentaria y nutricional de todos los brasileños, siendo esto, un trabajo en conjunto de las tres esferas de gobierno (federal, estatal y municipal) y de la sociedad civil (MESA, 2003:3); el coordinador del proyecto fue el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (MESA, por sus siglas en portugués).

A partir del lanzamiento de Hambre Cero, se tuvieron importantes avances institucionales a favor de la seguridad alimentaria, dentro de estos logros destacan la creación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate contra el Hambre en 2004, la aprobación de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN), la creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) en 2006, y la inclusión de la alimentación como derecho en la Constitución Federal en 2010 (Menezes y Santarelli, 2011:16-17).

Actualmente el programa brasileño es una referencia internacional en lo que a seguridad alimentaria se refiere, dado que consiguió diez años antes de lo planeado reducir los niveles de pobreza a la mitad (FAO, 2010:9). Hambre Cero es considerado uno de los programas sociales más exitosos del país; y cuya fórmula ha sido utilizada en otras regiones del mundo para combatir el hambre. Brasil ha tenido buenos resultados en seguridad alimentaria, sin embargo, esto no significa que el país haya superado la problemática del hambre.

Por otro lado, México cuenta con una población estimada de 53,3 millones de habitantes en pobreza, de los cuales 11.5 millones se ubican en pobreza extrema (CONEVAL, 2012). Ante esta situación, el Estado mexicano ha implementado una serie de programas sociales para erradicar la pobreza y garantizar seguridad alimentaria a sus ciudadanos.

En el año 2013 bajo el mandato del presidente Enrique Peña Nieto, el gobierno mexicano lanzó el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE), que ha sido uno de los programas más ambiciosos para combatir la pobreza extrema y garantizar la seguridad alimentaria en México (SINHAMBRE, 2014).

SINHAMBRE se compone por 90 programas sociales de diferentes dependencias gubernamentales, es considerada una estrategia de inclusión y bienestar social, generada por el trabajo en conjunto de la federación, las entidades federativas, los municipios, los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales. A pesar que México haya implementado diversos programas a favor de los más vulnerables, los índices de pobreza y de inseguridad alimentaria se han mantenido iguales.

México y Brasil han implementado los programas sociales más exitosos en la región, sin embargo, aunque México cuenta con más años de experiencia en políticas sociales, Brasil ha sido mucho más efectivo para implementar dichas políticas por lo cual se ha convertido en un referente a nivel mundial ya que toma en cuenta las causas que originan el problema y apuesta por una solución efectiva a largo plazo.

Por su parte México no ha tenido tan buenos resultados principalmente porque su política social no soluciona el problema de raíz, solo busca resolver el problema a corto plazo lo que lo convierte en promotor de programas asistencialistas que impiden capacitar a la población para hacerla más productiva y que pueda obtener sus propios recursos.

A lo largo de esta investigación se realizará una comparación de las políticas latinoamericanas más importantes en cuanto a seguridad alimentaria se refiere, el programa HAMBRE CERO, implementado por el gobierno brasileño y la iniciativa SINHAMBRE puesta en marcha por el gobierno de México, ya que resulta imperante conocer si las políticas sociales para garantizar la seguridad alimentaria en América Latina tienen todas las herramientas necesarias para resolver el problema.

El presente trabajo utilizará el método comparativo para realizar su análisis, dicho método “es un procedimiento de investigación y esclarecimiento de los fenómenos culturales que consiste en establecer la semejanza de dichos fenómenos” (Bernal, 2006:57). Este

método permitirá encontrar las similitudes de las políticas sociales, y las diferencias, con lo cual, se podrá precisar cuáles son los puntos medulares que han hecho que HAMBRE CERO se haya consolidado y cuáles son los puntos débiles del programa SINHAMBRE en los que se puede mejorar.

Este trabajo de investigación resulta importante para las Relaciones Internacionales porque la inseguridad alimentaria es un problema en el sistema internacional que ha afectado de una u otra forma a las naciones. Esta problemática fomenta la cooperación entre naciones y con Organismos Internacionales que buscan combatir de diferentes formas tal desafío mundial. Si bien ya existen trabajos que indagan sobre los programas aquí analizados, e incluso hacen comparaciones, ninguno de ellos ha sido abordado desde el enfoque de la justicia.

En el primer capítulo se explicarán los conceptos básicos que permiten comprender los orígenes y la situación actual de la política social y la seguridad alimentaria. Dentro de las categorías analíticas fundamentales se tienen los Derechos Humanos y el Estado de Bienestar, mismas que son esenciales para entender la importancia de la garantía jurídica y social de la seguridad alimentaria. Del mismo modo, se describen como parte fundamental del marco analítico que da fundamento a esta investigación, la Teoría de la Justicia de John Rawls, así como la Teoría de Justicia de Amartya Sen.

En el segundo capítulo se describe de manera general la forma en que se puso en marcha el Estado de Bienestar (EB) en América, en este sentido, se aborda el proceso de Estados Unidos por ser el primer país del continente en instaurar este sistema. El objetivo específico de este capítulo es explicar el proceso de evolución del EB en el continente para contextualizar la implementación de la política social en Brasil y México durante el siglo XX para así contextualizar histórica y comparativamente las iniciativas que son objeto de atención a lo largo de esta investigación.

El tercer capítulo describe el desarrollo de la política alimentaria en México y Brasil, por lo que se analiza el caso mexicano y posteriormente se recapitularán los principales programas dirigidos a erradicar el hambre en Brasil. Debido a que las dos naciones cuentan con diversos programas sociales para mejorar la situación alimentaria de la

población, únicamente se mencionarán los programas más exitosos o los que para la época hayan resultado relevantes.

Finalmente, en el último capítulo, se analizan bajo la metodología comparada la iniciativa mexicana SINHAMBRE, también llamada Cruzada Nacional contra el Hambre, respecto al programa implementado en Brasil conocido como Hambre Cero, se mencionan sus principales características y posteriormente se realiza la comparación para destacar las posibles similitudes y diferencias que existan entre ambos para así arribar a las conclusiones y recomendaciones de política pública que permitirán garantizar la continuidad y éxito de este tipo de iniciativas implementadas en los dos países.

## **Capítulo I. EL DERECHO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA**

La seguridad alimentaria es un tema complejo, requiere de diversos conceptos, ideas, principios e instrumentos para poder ser comprendido, por eso resulta imprescindible tomar en cuenta construcciones sociales como el Estado de Bienestar y los Derechos Humanos para poder explicarlo. La importancia de la seguridad alimentaria radica en que al tener acceso a una alimentación adecuada los individuos pueden mejorar sus condiciones de vida a corto y largo plazo, por tal motivo, es necesario implementar políticas sociales que la promuevan y la garanticen.

Cada Estado cuenta con sus propios mecanismos y acciones para facilitar el acceso a una alimentación adecuada, por lo que resulta interesante realizar una comparación entre dichas políticas para encontrar puntos de convergencia y diferencia que ayuden a mejorar las estrategias con los aciertos o los errores que los demás países hayan tenido.

La inseguridad alimentaria va más allá de la escasez de alimentos, pues trae consigo diversos problemas, repercute en el desarrollo físico, mental y psicológico, lo que puede ocasionar enfermedades que llegan a provocar muerte prematura (Sánchez y Cabrera, 2012:44). Ante esto, es primordial que los Estados implementen mecanismos a favor de las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y que ponen en riesgo su seguridad alimentaria.

### **1.1 Seguridad Alimentaria**

La seguridad alimentaria es uno de los temas que ha estado presente en la agenda internacional desde hace muchos años por su importancia en el desarrollo del individuo, sin embargo, la forma de definirla ha cambiado de acuerdo a las necesidades de incluir más variables, las cuales, permitan comprender y analizar de mejor manera dicha situación.

La primera definición de seguridad alimentaria fue creada en 1974 en la Cumbre Mundial sobre Alimentación, definiéndola de la siguiente manera: "... que haya en todo tiempo existencias mundiales suficientes de alimentos básicos... para mantener una expansión

constante del consumo... y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios” (FAO, 2006:1).

La definición resultó importante debido a la escasez de alimentos que se vivía, aunada a la importante crisis económica que aquejaba a los Estados. A pesar que se empezara a tomar en cuenta la seguridad alimentaria como una problemática mundial, la definición distaba mucho de comprender completamente el fenómeno ya que se enfocaba más en cuestiones económicas que sociales, centrándose únicamente en la disponibilidad de alimentos, sin tomar en cuenta otros factores que impiden acceder a ellos.

La definición que se creó en 1983, concentró su importancia en el acceso de alimentos y en el equilibrio entre la demanda y el suministro, se hacía énfasis en “... asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan” (FAO, 2006:1). Si bien, esta nueva definición ya tomaba en cuenta el aspecto social al preocuparse por el acceso a alimentos, tampoco resultaba suficiente al solo considerar los alimentos básicos como los necesarios para llevar una correcta alimentación.

El Banco Mundial (BM), siendo uno de los organismos más importantes dentro del sistema internacional, en 1986 definió la inseguridad alimentaria como la falta de acceso a suficientes alimentos, y la dividió en dos tipos: crónica y transitoria, en donde la primera situación se refiere a una dieta continuamente deficiente debido a la imposibilidad de adquirir alimentos. Por otro lado, la inseguridad alimentaria transitoria se explica como una disminución temporal del acceso de una unidad familiar a suficientes alimentos, provocada por diversas causas como la inestabilidad de precios, inestabilidad en la producción de alimentos o en los ingresos familiares, guerras, inundaciones, malas cosechas, pérdida del poder adquisitivo, etcétera (Banco Mundial, 1986:15).

Finalmente, en 1996 en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se retomaron diversas discusiones respecto a este tema, creando un nuevo concepto que englobaba el acceso a los alimentos, el uso de ellos y su estabilidad en el suministro: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades

alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 2006:1).

Esta definición resulta mucho más completa al tomar en cuenta la inocuidad de los alimentos, e incluso al centrarse en preferencias en alimentos del individuo. La definición plantea cuatro dimensiones disponibilidad, accesibilidad, utilización y estabilidad, que deben ser garantizadas para tener seguridad alimentaria.

En este sentido, la disponibilidad se alcanza cuando se tiene una cantidad de alimentos listos para ser entregados en función de la producción y el comercio. La accesibilidad se da cuando los hogares cuentan con los recursos para obtener sus alimentos. La utilización se debe entender como la forma en el que el cuerpo ingiere y metaboliza los alimentos, y finalmente, la estabilidad, es decir que cuenten con seguridad alimentaria de manera periódica (Gross y Schoeneberger, 2001:6-7).

A partir de la crisis de 2008, la seguridad alimentaria fue retomada en las agendas gubernamentales, esto debido a la inestabilidad financiera, volatilidad de precios y el alza de precios en los granos. Esta situación ralentizó e incluso frenó los avances que se estaban teniendo en materia de desnutrición y seguridad alimentaria, principalmente por la disminución de los ingresos en los hogares (Urquía, 2014:93). Todo esto demostraba que se necesitaban nuevos mecanismos para enfrentar esta problemática, la cual, no era nueva.

Generalmente se asocia la inseguridad alimentaria a la escasez de alimentos, sin embargo, dicha carencia alimenticia también se debe a la falta de poder adquisitivo por parte de los Estados y de sus habitantes (Banco Mundial, 1986: 7). Por tal motivo, se señala que la solución al problema es apoyar el crecimiento económico de los Estados, sin embargo, como es sabido el que un Estado tenga un importante crecimiento económico no significa que el poder adquisitivo de sus ciudadanos también haya aumentado o que las oportunidades para una mejor vida también hayan mejorado.

Son muchos factores que producen inseguridad alimentaria, entre ellos destaca la pobreza, la falta de educación, el desempleo, el aislamiento, sequías, cambio climático, desastres naturales, entre otros (De la Vega, 2013:1). Todo esto, demuestra que

garantizar la seguridad alimentaria, requiere de diversas acciones y de la participación de la comunidad internacional para hacer frente a la problemática, de lo contrario, si cada Estado implementa acciones por su cuenta, la inseguridad alimentaria no será erradicada completamente.

La inseguridad alimentaria genera diversos problemas sociales y económicos como: enfermedades maternas e infantiles, disminución de la capacidad de aprendizaje, baja productividad y aumento de tasa de mortalidad, etcétera (Banco Mundial, 2014:1). Todas estas causas impiden que la población pueda acceder a mejores oportunidades de vida, por lo que es necesario tomar acciones para que la población tenga los medios y cubra sus necesidades básicas de alimentación sin ningún problema.

Con respecto a las iniciativas y mecanismos para erradicar el hambre, desde 1960 diferentes agencias y organismos trabajaron en ello, una de estas primeras acciones fue la Campaña Mundial contra el Hambre propuesta por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 1963, pero sin duda, el proyecto más importante por parte de dicha organización fue el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) implementado en varias partes del mundo desde 1994 y cuyo objetivo es mejorar la seguridad alimentaria de la población más vulnerable (Sánchez y Cabrera: 2012:44-45).

La FAO implementó el PESA en 106 Estados con bajos índices en desarrollo, con problemas de pobreza, desigualdad y marginación, dicho programa busca incrementar la producción de alimentos y con esto reducir el hambre y la desnutrición (Sánchez y Cabrera, 2012:48). En 1998, el PESA se encontraba en funcionamiento en 36 países, principalmente en África, Asia y América Latina.

El PESA es implementado en los países que así lo deciden, la FAO entre otras instituciones brindan apoyo financiero y técnico, pero el diseño y la aplicación de los programas únicamente le compete al gobierno del Estado receptor (FAO, 2015:1). Si bien, el programa ha ido evolucionando y cada vez más países desean participar, resulta complejo ver los logros del programa debido a que cada país se hace cargo de la implementación, además de que el programa aún se encuentra en una primera etapa.

A pesar de que el PESA cuenta con lineamientos generales para su implementación, cada país implementa el programa de acuerdo a sus necesidades, ya que a pesar de que la inseguridad alimentaria existe en todo el mundo, sus características, causas y consecuencias se presentan de diversas formas en cada región.

América Latina, una de las zonas con mayor nivel de pobreza y marginación en el mundo, se sumó a la lucha contra el hambre a través de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre (IALCSH), fue lanzada en 2005 contando con el apoyo de la FAO, gobiernos, parlamentos y con actores no estatales, lo que permitió crear estrategias de seguridad alimentaria inclusivas y fortalecer la protección social (FAO, 2014:3).

Continuando con los trabajos para disminuir y erradicar el hambre en la región, en 2013, se llevó a cabo la primera reunión cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en la cual, se decidió acabar con el hambre para el año 2025. Se erradicaría el hambre a través de acciones nacionales y regionales para garantizar la seguridad alimentaria (FAO, 2014:2). Todos estos y otros esfuerzos han permitido que América Latina haya logrado cumplir con el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio y también con el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

El PESA y la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre (IALCSH) son los programas más importantes que se han implementado en América Latina para erradicar el hambre, ambos son impulsados por la FAO; como ellos, existen otras propuestas y acciones para garantizar la seguridad alimentaria. Para la FAO la reducción del hambre requiere de diversos factores como:

Inversiones públicas y privadas para aumentar la productividad agrícola; un mejor acceso a los insumos, la tierra, los servicios, las tecnologías y los mercados; medidas para el fomento del desarrollo rural; protección social para los más vulnerables, incluido el refuerzo de su resiliencia ante los conflictos y los desastres naturales; y programas nutricionales específicos, en particular para hacer frente a las deficiencias de micronutrientes en las madres y los niños menores de cinco años (FAO, 2014: 44).

Para poder hacer frente a la inseguridad alimentaria no solo es necesario contar con programas o planes de combate al hambre, también son necesarios mecanismos eficaces de medición del hambre, lo cuales, provean información confiable que permita

que los programas a favor de la seguridad alimentaria y en contra de la pobreza sean exitosos.

En el año 2002, en Roma se realizó el Simposio Científico Internacional “Medición y Evaluación de la Carencia de Alimentos y la Desnutrición”, el principal objetivo de dicho encuentro fue mejorar la metodología de medición del hambre y evaluar los avances obtenidos desde la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 (Comité Científico de la ELCSA, 2012:12).

Dentro del Simposio se discutieron los cinco métodos de medición de seguridad alimentaria más importantes:

1) Metodología de la FAO para estimar la prevalencia de la subnutrición con base en las hojas de balance de alimentos; 2) encuestas sobre ingresos y gastos de los hogares; 3) encuestas de ingesta individual de alimentos; 4) estado nutricional con base en datos antropométricos; y 5) métodos para medir la percepción de inseguridad alimentaria de los hogares (también conocidos como “escalas basadas en la experiencia de los hogares”) (Comité Científico de la ELCSA, 2012:12).

En el caso de América Latina hubo un importante desarrollo de los métodos de medición de seguridad alimentaria, por ejemplo, la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), la cual fue creada a partir de experiencias previas como el Módulo Suplementario de Medición de Inseguridad Alimentaria de los Estados Unidos (US Household Food Security Supplement Module, HFSSM).

También destacan la Escala Brasileña de Seguridad Alimentaria (EBIA), la Escala Lorenzana, validada y aplicada en Colombia y por último, la Escala de Inseguridad Alimentaria y Acceso, creada por la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos, USAID (Household Food Insecurity Access Scale, HFIAS) (Comité Científico de la ELCSA, 2012:19). Todas estas acciones demuestran el compromiso que tiene el continente americano respecto a la problemática del hambre y el avance metodológico que ha logrado.

El Comité Científico de la ELCSA creó un proceso formal para promover el desarrollo de una escala para la medición de la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe, la primera vez que fue aplicada fue en Haití en 2007, posteriormente fue aplicada en

México, lo que demostró que la Escala contaba con la validez necesaria para medir la seguridad alimentaria (Comité Científico de la ELCSA, 2012:21).

Después de la aplicación, varios países trabajaron en conjunto para detallar las preguntas, las cuales fueron integradas por diferentes países latinoamericanos dentro de sus escalas de medición de seguridad alimentaria (Comité Científico de la ELCSA, 2012:22). Si bien, cada país cuenta con sus propios mecanismos para erradicar el hambre, también han apostado por el trabajo en conjunto para lograr medidas mucho más eficientes y homogeneizar las acciones que realizarán.

México y Brasil, dos de los países más avanzados en el tema de seguridad alimentaria, también han trabajado en su metodología para la medición del hambre. En el caso de México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es el encargado de medir la seguridad alimentaria, y lo hace a través de la aplicación de escalas, como la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) desde 2008 (Villagómez, 2014:6).

Para realizar una correcta medición, el CONEVAL utiliza indicadores como:

El ingreso corriente per cápita, el rezago educativo promedio en el hogar, el acceso a los servicios de salud, el acceso a la seguridad social, la calidad y espacios de la vivienda, el acceso a los servicios básicos en la vivienda, el acceso a la alimentación y el grado de cohesión social (Carrasco *et al*, 2011:1).

La Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) se conforma por doce preguntas, las cuales permiten conocer si los hogares han experimentado cambios en la calidad y cantidad de alimentos debido a la falta de recursos o de dinero, o si han experimentado hambre (Carrasco *et al*, 2011:1-2). A partir de estos indicadores se obtiene el grado de inseguridad alimentaria y la carencia por acceso a la alimentación.

La EMSA mide cuatro niveles de seguridad alimentaria o grados de inseguridad alimentaria: “la seguridad como tal, que responde a situaciones en las que no se reporta haber vivido experiencias de disminución de la cantidad o calidad en los alimentos, la inseguridad alimentaria leve, inseguridad moderada e inseguridad severa” (Carrasco *et al*, 2011:5).

Por su parte Brasil cuenta con la Escala Brasileña de Seguridad Alimentaria (EBIA) conformada por catorce preguntas, dicha escala fue incluida por el gobierno de Brasil en la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios de 2004 (PNAD -2004) y en la Encuesta de Demografía y Salud de 2006 (PNDS-2006). En la actualidad la EBIA forma parte del Sistema Nacional de Vigilancia y Monitoreo de Seguridad Alimentaria de Brasil, funge como indicador de las encuestas del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y de las Encuestas de Ingresos y Gastos en Hogares (Comité Científico de la ELCSA, 2012:20-21).

Las acciones y la metodología en la lucha contra el hambre han sido perfeccionadas año con año en los países latinoamericanos, nuevos mecanismos son creados y puestos en marcha, sin embargo, la problemática aún no ha sido erradicada del todo, ya que se necesita que el Estado garantice de forma permanente el acceso a los alimentos y no solo de forma temporal.

Si bien, los organismos internacionales han impulsado programas sociales para erradicar el hambre, finalmente son los Estados en los que recae toda la responsabilidad, por tal motivo, es de vital importancia entender su participación en el proceso de garantizar la seguridad alimentaria.

### **1.1.1 Estado de Bienestar**

Como se ha mencionado el Estado en conjunto con organismos internacionales ha impulsado diversas estrategias para erradicar el hambre, la principal razón de su activa participación es brindar el llamado Estado de Bienestar (EB) a sus ciudadanos. Ramón García Cotarelo menciona que el Estado de Bienestar (EB): "...es la intervención en favor de los sectores menos privilegiados de la población y con cargo a los fondos públicos" (De Buen, 1993:196).

De acuerdo con Gabriel Martínez, el EB busca estabilizar el consumo de las familias y al mismo tiempo funge como control social para brindar seguridad, fomentando la participación de la población para lograr una solución equitativa (Martínez, 2006:9).

Ambas definiciones coinciden en que para que exista el EB la responsabilidad recae en el Estado, el cual, a través de diversos medios trata de brindar soluciones a la mayoría de las problemáticas sociales además de que pretende garantizar las condiciones necesarias para que la población viva de manera digna.

Los principales objetivos del EB son consolidar la seguridad económica, reducir la desigualdad y desarrollar políticas antipobreza (Viales, 2007:148). Carlos Filguiera apunta que el principal objetivo del EB: "...es garantizar la seguridad de los miembros de la sociedad por medio de la transferencia de recursos, bienes y servicios, así como mediante el uso de políticas reguladoras tanto específicas (sectoriales) como generales" (Portilla, 2005:104). Es decir, el Estado creará los mecanismos necesarios para que la población goce de bienes y servicios útiles para una vida digna y eso lo hará a través de las políticas sociales.

El EB ha atravesado por diferentes etapas para convertirse en lo que actualmente conocemos. El EB tiene sus orígenes en Europa, surge por dos razones, la primera es la existencia de movimientos y partidos reformistas obreros que en su lucha contra la burguesía buscaban la consolidación de un Estado capaz de participar en el aspecto económico y social que protegiera sus derechos como trabajadores. La segunda razón de la creación del EB es que pretende contrarrestar el exacerbado crecimiento de las desigualdades sociales (Portilla, 2005:103-104). Para el EB es indispensable la intervención de Estado en todos los sectores: político, económico y social.

Históricamente la ayuda para las pobres solo le atañía a la iglesia y a las instituciones benéficas, sin embargo, a partir de 1834 con la promulgación de la Nueva Ley de Pobres en Reino Unido, se dieron los primeros intentos por garantizar el bienestar a la población. Dicha ley creaba un sistema de ayuda para los más necesitados, beneficiando en su mayoría a los trabajadores más pobres. (Navarro, 2006:110). La Nueva Ley de Pobres, será un acontecimiento importante, que sentó las bases del EB contemporáneo.

En 1883, Otto von Bismarck implementa los primeros programas sociales, que aunado al programa de indemnización a los trabajadores, brindó un sistema de seguridad de los ingresos. Poco a poco el EB se comenzará a consolidar, teniendo como principal

característica el establecimiento de mecanismos obligatorios de solidaridad entre los ciudadanos, pero será hasta 1942 en Reino Unido cuando se crea el primer sistema unificado de seguridad social, a través del Plan Beveridge (Navarro, 2006:111)

Dicho plan tenía tres ejes principales: el primero de ellos, el universalismo, que pretendía una cobertura de seguridad social a todos los ciudadanos; el segundo, era definir el nivel de subsistencia, es decir, garantizar una renta de subsistencia para todos los ciudadanos y el último eje, brindar un espacio importante a la iniciativa privada (De Buen, 1993:198). La principal aportación de dicho plan será la universalización de las políticas sociales, que resultaba bastante favorable para atender la crisis social que la Segunda Guerra Mundial estaba dejando.

A principios del siglo XX, se consideró la política social como la expansión de los derechos sociales, dando como resultado un pacto político que se da entre sindicatos, organizaciones empresariales y el Estado (Viales, 2007:148). Después de la Segunda Guerra Mundial, las principales ideologías (conservadores, liberales y socialistas) concluyeron que para hacer frente a los principales problemas que la guerra había dejado, era necesario un orden social basado en los principios de la democracia y una combinación proporcionada entre el mercado y el Estado.

Las antiguas instituciones ya no contaban con la capacidad de proveer seguridad a la población que se encontraba en un paro masivo y en la miseria. La ideología liberal consolida el EB para erradicar pobreza, ya que es esta la que limita el desarrollo de la libertad, por su parte el socialismo busca el ideal de la igualdad ya que el objetivo es la homogeneización social (De Buen, 1993:197-198). A pesar de las diferencias ideológicas y de las justificaciones que daban para brindar protección al individuo, todos coincidían en que era necesario mejorar las condiciones de vida.

En el caso de la Latinoamérica, el EB también surgirá aunque con otro propósito, ya que por el miedo que provocaban los inversionistas estadounidenses de que se apropiaran de los medios de producción locales, se buscaba la creación de un Estado que protegiera los medios de producción pero no a las personas. La creación de este Estado fuerte presentaba deficiencias, ya que las decisiones fueron tomadas por el gobierno sin

consultar a los afectados, el Estado Latinoamericano no contempló la política pública, en donde sí existe una relación entre el gobierno y la población para encontrar soluciones a ciertos problemas.

Finalmente el objetivo principal del EB que era incluir a los ciudadanos realizaba lo contrario, ya que los excluía al no tomar en cuenta sus peticiones o recomendaciones acerca de lo que en verdad necesitaban (Portilla, 2005:107-108). Actualmente el EB latinoamericano se encuentra mucho más consolidado y se enfoca en la protección de las personas.

Desde la década de los setentas se menciona la existencia de una crisis del EB, principalmente en América Latina, donde la economía se ve seriamente afectada. La crisis del EB se puede explicar desde tres enfoques diferentes: en el aspecto económico encontramos la crisis económica que provoca desempleo e inflación, además que también propicia la disminución de recursos en los programas sociales que benefician a la población.

En el segundo aspecto se critica la pésima administración por parte del Estado lo que en muchas ocasiones provoca déficits. En el último aspecto se critica el ámbito político, es decir, las malas decisiones hechas por los principales gobernantes que generan inestabilidad dentro del Estado (De Buen, 1993: 199-203). Con todos los defectos que puede presentar el EB, no podemos negar que ha sido fundamental para el desarrollo de la sociedad.

El EB ha tenido un importante desarrollo a lo largo del tiempo lo que ha permitido su consolidación y mejora. En cada país la implementación del EB es diferente ya que cada nación decide la importancia de dicho instrumento en su gobierno, sin embargo, actualmente el EB no es un mecanismo que el país decida o no cumplir puesto que los ciudadanos cada vez son más participativos y exigen que el Estado garantice y cubra sus principales necesidades.

### **1.1.2 Derechos Humanos**

Para comprender mejor los derechos humanos, es necesario recurrir a una de las principales aportaciones de Marshall, que ha sido el análisis histórico en el campo de los derechos humanos, los cuales se dividen en tres tipos: los derechos civiles (libertad e igualdad ante la ley), los derechos políticos (la participación de los ciudadanos en el proceso político de toma de decisiones), y los derechos sociales (bienestar económico y seguridad para los ciudadanos) (Viales, 2007:146).

Los derechos humanos exigen que el Estado tome más responsabilidades y garantice la protección de sus ciudadanos, dichas garantías se encuentran estipuladas en diversos instrumentos internacionales. Si bien la seguridad alimentaria está garantizada dentro de los derechos sociales, lamentablemente no está asegurada.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 en su artículo 25°, declara que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación...” (ONU: 2015:1). De igual forma, el artículo 11° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas de 1976 señala: “...el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre...” (ACNUDH, 1976:1). Estos son los dos principales instrumentos internacionales que brindan protección a los ciudadanos en cuanto al derecho a la alimentación se refiere.

El derecho a la alimentación también se garantiza en acuerdos regionales como el Protocolo de San Salvador de 1988 o en la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias de 1996 que señala en su artículo 4°: “Toda persona tiene derecho a recibir alimentos, sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, religión, filiación, origen o situación migratoria, o cualquier otra forma de discriminación” (SCJN, 1994:1002).

En América Latina, varios países han trabajado para que dentro de sus Constituciones se garantice el derecho a la seguridad alimentaria como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Costa Rica, Uruguay, Guatemala, Honduras, México, Perú, Venezuela y Nicaragua (FAO, 2013:13). Sin embargo, a pesar de todos estos instrumentos

internacionales por garantizar la seguridad alimentaria, el problema sigue existiendo e incluso en algunos casos ha aumentado.

El Comité de Derechos Económicos y Sociales (ECOSOC), menciona que hay cuatro niveles de obligaciones de los Estados respecto a la alimentación, el primero de ellos es que los Estados respeten el acceso a una alimentación adecuada, por tal motivo, no deben tomar medidas que imposibiliten eso; el segundo punto menciona que el Estado debe adoptar medidas para que ningún actor social evite que las personas puedan acceder a una alimentación adecuada.

El tercer punto implica que el Estado debe fortalecer y garantizar los medios para que la población pueda tener seguridad alimentaria, el último punto enfatiza la obligación del Estado de cumplir el derecho a la alimentación cuando cierto sector de la población sea incapaz de acceder a ella, por ejemplo en desastres naturales (IALCSH, 2014:1).

México y Brasil además de garantizar el derecho a la seguridad alimentaria dentro de sus constituciones, también cuentan con leyes que protegen tal derecho. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4°, señala: “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará” (Cámara de Diputados, 2015).

En la Ley de Desarrollo Sustentable de 2001 de México, en su artículo 178°, menciona: “El Estado establecerá las 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” (Cámara de Diputados, 2012:52). Este artículo resulta importante debido a que obliga al Estado a implementar las estrategias necesarias para que la población más vulnerable pueda acceder a los alimentos necesarios para un nivel de vida óptimo.

Por su parte, la Ley General de Desarrollo Social de México de 2004, en su artículo 6° menciona: “son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Cámara de Diputado, 2013:3). Se reconoce la importancia de la

alimentación en el desarrollo del individuo, ya que aunque tenga garantizados otros derechos, si no cuenta con alimentación será muy poco probable que pueda disfrutar de las demás garantías.

A pesar de que el derecho a una buena alimentación se encuentre garantizado en diferentes leyes mexicanas, la realidad es que no toda la población tiene acceso a alimentos suficientes para cubrir sus necesidades, lo que los ubica en una situación de inseguridad alimentaria.

En el caso de Brasil, la Constitución de la República Federativa de Brasil, en su artículo 6° precisa: “Son derechos sociales la educación, la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, el ocio, la seguridad, la seguridad social, la protección de la maternidad y la infancia, y la asistencia a los desamparados, de acuerdo con esta Constitución” (Cámara de Diputados, 2012:18).

Aunque en el caso de Brasil no exista un artículo de la Constitución destinado exclusivamente a la alimentación, como sí ocurre en el caso de México, Brasil claramente señala que la alimentación es un derecho social que debe ser garantizado para el bienestar de la población.

Para el año 2006, el gobierno brasileño decretó la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, cuyo artículo 2° declara: “una alimentación adecuada es derecho fundamental del ser humano, la dignidad inherente al ser humano y es esencial para la realización de los derechos consagrados en la Constitución Federal...” (CONSEI, 2006).

En este momento los instrumentos jurídicos brasileños ya están más centrados en el tema de la alimentación y le dan más importancia a la seguridad alimentaria. Como se mencionó anteriormente la alimentación solo era considerada como un derecho social, sin embargo, ahora se le denomina como derecho fundamental y esencial para el cumplimiento de los demás derechos que establece la Constitución.

Si bien los instrumentos jurídicos para garantizar la seguridad alimentaria existen, en la práctica, la problemática sigue aquejando a gran parte de la población mundial principalmente por la mala distribución de alimentos, y no por la escasez de ellos.

## **1.2 Instrumentos de la Política Social**

La política social es considerada un campo de estudio multidisciplinar, cuyo principal objetivo es el bienestar social. La política social cuenta con tres ejes principales: el interés por el bienestar; el interés por los impactos de las políticas; y por último, el interés por la institucionalización, organización e implementación de las políticas.

La política social resulta ser muy amplia, ya que puede abordar temas desde características de la población, como el envejecimiento de la sociedad, hasta problemas sociales como el desempleo, pobreza, etc. También aborda necesidades de ciertas minorías como discapacitados, ancianos, migrantes, entre otros. A pesar de esto, la política social generalmente es reducida a los servicios públicos como la educación (Adelantado, 2015:1), lo que no es malo, ya que cumple su principal finalidad: proporcionar bienestar.

La política social estudia la intervención de las instituciones y Organizaciones como el Estado, Organizaciones No Gubernamentales (ONG'S), Asociaciones Civiles e Instituciones Religiosas en el bienestar de las personas, puesto que se puede acceder a esos beneficios por derecho social, por caridad, etcétera (Adelantado, 2015:2). Debido a la complejidad de algunos temas, el Estado se ha visto rebasado, por lo cual, nuevos actores se integran y participan en la búsqueda del bienestar social, sin embargo, esto no significa que el Estado se deslinde de su responsabilidad.

Para poder considerar la creación e implementación de una política social es necesario que el problema que se presente, afecte a una parte considerable de la población y que ésta lo considere una situación que debe ser atendida, ya que en caso de solo afectar a una sola persona, no se puede considerar como un problema social (Adelantado, 2015:2-3). Cabe mencionar, que las minorías desde esta perspectiva no serían tomadas en cuenta, sin embargo, los derecho humanos las protegen garantizando también su bienestar social.

Las políticas sociales son diseñadas e implementadas por los gobiernos para resolver problemas que aquejan a la población. Para Andrés Pérez, la política social: “se usa para referirse a las acciones estatales que tienen como objeto reproducir o transformar las

condiciones sociales de los miembros de una sociedad en áreas tales como: educación, salud, vivienda y previsión social” (Portilla, 2005:100).

En este punto es más clara la relación entre la política social con el Estado de Bienestar, si bien, ambos buscan mejorar las condiciones sociales, no funcionan de la misma manera, el Estado de Bienestar será el objetivo, mientras que las políticas sociales serán el medio para lograr mejoras en la realidad social.

Como se ha establecido, las políticas sociales son necesarias no solo porque brindan nuevas oportunidades a quienes menos tienen, sino que también son implementadas por la necesidad del Estado de impulsar su crecimiento económico y mantener la estabilidad política. Por tal motivo, los Estados promueven la creación de estrategias nacionales de desarrollo, y para que dichos programas funcionen es necesaria la participación de los sectores político y social (ONU DAES, 2007:9-11).

En el caso de América Latina, la política social en sus inicios centró sus esfuerzos en aquellos grupos imposibilitados para trabajar (ancianos, discapacitados, etc.). En un segundo momento la política social es utilizada para referirse a las acciones del Estado para proteger a los trabajadores lo que fomentó la creación de organizaciones obreras e instituciones de seguridad social.

Finalmente la política fue destinada para dos ámbitos: los trabajadores del sector formal y la asistencia social destinada para los más vulnerables (Isuani, 1992:110-11). En todos los casos, la política social fue destinada a los grupos más vulnerables o con mayor necesidad, sin embargo, se busca que dichas políticas sean universales y que no se concentre en minorías.

Existe una amplia relación entre el Estado de Bienestar y la política social, ya que ambos buscan el bienestar de la población a través de diferentes acciones para combatir los principales problemas, sin embargo hay que tomar en cuenta que son mecanismos diferentes, existe una relación de interdependencia entre ambos; aunque la relación es asimétrica puesto que las políticas sociales dependen del Estado de Bienestar.

### **1.3 Justicia**

La seguridad alimentaria tiene una amplia cercanía con el concepto de justicia, a lo largo de este trabajo se utilizarán dos teorías, la primera de ellas es la Teoría de la Justicia de John Rawls de 1971, que ha permeado durante muchos años y que ha servido para explicar y entender algunos fenómenos sociales. La segunda Teoría de Justicia utilizada será la de Amartya Sen, dicha teoría se basa en las capacidades que tienen los individuos, por tal motivo, su aporte ha sido ampliamente reconocido.

Se utilizarán estas dos teorías ya que se encuentran vigentes y cuentan con las herramientas necesarias que permitirán entender el concepto de justicia y relacionarlo con nuestro tema central: la seguridad alimentaria. Si bien algunos puntos de la Teoría de John Rawls no resultan suficientes para nuestro propósito, la Teoría de Justicia propuesta por Amartya Sen complementa de manera interesante el trabajo realizado por Rawls, por lo que ambas Teorías ayudarán a sustentar la investigación.

#### **1.3.1 Teoría de la Justicia de John Rawls**

Las principales teorías que permeaban antes de la Teoría de Justicia de John Rawls eran el intuicionismo y el utilitarismo. El intuicionismo puede ser entendido a través de dos postulados, el primero menciona la existencia de pluralidad de principios de justicia que pueden entrar en conflictos unos con otros; el segundo afirma que no contamos con un método que sea objetivo y que permita escoger un principio entre los muchos que existen, o que pueda priorizarlos (Gargarella, 1999:22).

Por su parte, el utilitarismo puede explicarse como la búsqueda del mayor bien, para el mayor número, es decir, su objetivo es la maximización de la felicidad (Álvarez, 2015:12). John Rawls, fue uno de los principales críticos de ambas doctrinas, sus propuestas y aportaciones se concentran en su Teoría de Justicia publicada en 1971, la cual, tiene como objetivo principal ofrecer una alternativa al utilitarismo.

John Rawls argumenta que las instituciones de la sociedad deben ser justas y si no lo son deben ser reformadas o abolidas, ya que la justicia es la primera virtud de dichas instituciones sociales (Gargarella, 1999:21). Y son dichas instituciones, las que finalmente regirán la conducta de los individuos, por tal motivo, son de suma importancia para Rawls.

Para John Rawls: “El objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de ventajas provenientes de la cooperación social” (Rawls, 1979:20).

La sociedad que utilice correctamente los principios de justicia gozará de libertad y de distribución correcta de bienes (Rawls, 1979:110), por lo que menciona que se tiene que buscar la cooperación social, principalmente porque es la única forma de mejorar las condiciones de vida de los menos afortunados, ya que si se trabaja de manera individual no se podría llegar a tener los alcances que se tienen al realizar un trabajo de manera colectiva.

Para definir los principios de justicia que serán utilizados, Rawls propone la llamada posición original, una situación hipotética en la que se desconoce la posición del individuo en la sociedad, su clase social, su distribución de ventajas y capacidades naturales. Al no contar con esta información se da por sentado que los acuerdos que a los que se lleguen en este *statu quo* serán justos (Rawls, 1979:25).

En dicha posición también se acordarán la prioridad de los principios y la forma en la que se equilibrarán (Rawls, 1979:51). Al contar con los principios de justicia que regirán a los individuos y a las instituciones, se da por sentado que la sociedad será justa y que cualquier situación de injusticia que se presente será solucionada con los principios elegidos.

La Teoría de la Justicia de Rawls menciona la existencia de un contrato hipotético, el cual, firmaríamos bajo ciertas condiciones y desde la llamada posición original, en donde la elección de principios morales no debe ser dependiente a nuestras situaciones particulares.

Para lograr esto, Rawls imagina una discusión entre individuos racionales y autointeresados, que elegirán los principios sociales que construirán la sociedad, estos sujetos se encuentran tras el velo de la ignorancia, que les impide conocer cuál es su clase o estatus social, su fortuna, o situaciones de desgracia que tuvieron en la distribución de capacidades (Gargarella, 1999:31-36), no se conocen los talentos, no se tienen prejuicios ni valores, mucho menos concepciones del bien ni las características de su propia sociedad. Lo único que se conoce es que la sociedad está sujeta a la justicia y lo que eso implica (Rawls, 1979:135-136).

La discusión en la posición original nos daría como resultado dos postulados de justicia, el primero es que “cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás” (Gargarella, 1999:29).

El segundo principio menciona que “las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la que se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos” (Gargarella, 1999:29). Rawls considera que la sociedad que implemente dichos principios será justa, sin embargo, este punto generará severas críticas a Rawls, al mencionarse que es poco probable que los individuos lleguen a acuerdos de justicia de forma unánime.

John Rawls menciona que no se considera justo que algunos deban de tener menos ventajas en favor de otros, pero esto no significa, que sea injusto que una minoría obtenga mayores ventajas, siempre y cuando se pretenda mejorar la situación de vida de los menos afortunados (Rawls, 1979:27). Se debe brindar mayor atención a las personas con menos capacidades naturales y que se encuentren en posiciones sociales más bajas, se trata de compensar las desventajas para lograr la igualdad.

Los criterios de justicia a los que lleguen siempre pretenderán ser en beneficio de los menos afortunados ya que la distribución natural no se puede considerar justa o injusta, tampoco se pueda considerar justo o injusta las capacidades naturales y la posición de un individuo, debido a que son hechos naturales.

Lo que Rawls sí considera injusto es lo que las instituciones hacen o dejan de hacer hacia estas diferencias (Rawls, 1979:103-104). Por tal motivo, el Estado, como institución debe tomar las medidas que considere necesarias para mejorar la situación de los menos afortunados, siempre bajo los preceptos de justicia antes establecidos.

### **1.3.2 Teoría de la Justicia de Amartya Sen**

Amartya Sen, propone una nueva Teoría de la Justicia, la cual, retoma algunas ideas del trabajo realizado por John Rawls. La nueva Teoría hace críticas importantes a Rawls, principalmente en la selección unánime de los principios de justicia y añade ciertos conceptos como la capacidad, que enriquecen aún más los estudios sobre la justicia. Para comprender la Teoría propuesta por Amartya Sen, primero se abordarán los puntos de coincidencia entre ambos autores para finalmente analizar las críticas hacia Rawls.

Los dos autores afirman que el Estado juega un papel importante para lograr la justicia social, y están a favor de su intervención (Migliore, 2011:14). También, en ambos trabajos se considera que el individuo es un ser racional y que es necesario utilizar la razón para lograr una Teoría de Justicia. La racionalidad del individuo para Rawls y Sen, implica que se buscara maximizar los beneficios para mejorar las condiciones sociales de las personas.

En lo que no coincide Amartya Sen, es en la forma de elegir los principios de justicia, de acuerdo a la Teoría de Justicia de John Rawls, los individuos racionales ubicados en la posición original seleccionarán los principios de justicia de forma unánime, Sen discrepa en este argumento al considerar que los individuos no llegarán a una elección única de principios, poniendo en duda la operatividad de la Teoría de Rawls (Sen, 2010:86).

Sen menciona que sería poco probable que se llegue a un acuerdo sobre los principios de justicia que deben imperar, esto no significa que no se puedan llegar a tener ciertos convenios, por ejemplo se puede llegar al acuerdo de combatir la pobreza, pero no coincidir en las acciones para erradicarla (Migliore, 2011:17). Un ejemplo claro, fue lo que sucedió con las diversas ideologías después de la Segunda Guerra Mundial, coincidían

en mejorar las condiciones de vida, aunque cada uno proponían diferentes medidas políticas económicas y sociales.

Para Sen la libertad resulta importante porque nos da la oportunidad de alcanzar nuestros objetivos, pero a diferencia de Rawls argumenta que no se le debe dar demasiada prioridad a la libertad, ya que podría llegar al exceso como considerar el hambre, o la desnutrición menos importante que la violación de alguna libertad personal, es decir, no hay un derecho que sea más importante que otro.

La Teoría de Justicia de Amartya Sen se centra en la capacidad, debido a que la ventaja individual dependerá de la capacidad de un individuo para hacer las cosas que le resulten importantes o que valore. Menciona que su enfoque de la capacidad pretende mejorar las ventajas para una persona, sin que esto se entienda como la inclinación de realizar acciones para igualar las capacidades de todos (Sen, 2010:94).

Sen critica la excesiva atención de Rawls a los medios o bienes primarios (como ingreso y riqueza) que se les otorgan a los menos afortunados, ya que considera que lo realmente importante es proporcionarles las libertades y las capacidades de convertir dichos bienes, en lo que él llama la buena vida.

También menciona que a pesar de que se cuente con los mismos beneficios o ventajas, algunas características propias de la persona o la influencia del ambiente físico o social, merman dichas oportunidades de convertir los recursos en capacidades, es decir, “lo que se puede hacer realmente o no” (Sen, 2010:95). Con esta aseveración, las acciones del Estado tendrían que ser focalizadas para brindar a la población lo que realmente necesita, y evitar generar políticas universales que no benefician del todo.

Finalmente Amartya Sen considera que el compromiso con los demás va más allá de la obligación de no dañar o de los acuerdos contraídos en un contrato, más bien se trata de que si alguien cuenta con el poder de reducir la injusticia en el mundo hay un buen argumento para hacer justamente eso.

Se debe dar la ayuda no para reconocimiento ni por recompensa, simplemente por hacer la diferencia y por hacer algo justo. La responsabilidad de crear situaciones justas no solo

les compete a las personas sino también a los gobiernos, los cuales, deben de implementar políticas eficaces y factibles (Migliore, 2011:21-22).

## **Capítulo II. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO Y BRASIL**

El sistema internacional a lo largo del tiempo ha sufrido diversos cambios políticos, económicos e incluso sociales, que han afectado de diversas formas a los Estados; ante estos acontecimientos, los gobiernos se han visto obligados a adoptar medidas para garantizar la seguridad y el bienestar de su población.

El Estado de Bienestar (EB) al ser parte de este sistema no está exento ante estas modificaciones, y se ve obligado a adaptarse a nuevas ideologías, contextos y necesidades. En cada región del mundo el EB presenta diferentes obstáculos como la desigualdad social, la inestabilidad política y la mala distribución de la riqueza, que impiden que se logre su implementación a corto plazo.

Si bien como se mencionó en el primer capítulo, el EB en un inicio respondió a las necesidades europeas que el contexto histórico exigía; desde principios del siglo XX, se encuentra presente en el continente americano con otras características y nuevos retos concernientes a la realidad latinoamericana.

El EB latinoamericano experimentó grandes cambios, los cuales fueron realizados más por el beneficio que podrían recibir las naciones, que por mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Cabe resaltar que la mayoría de las modificaciones fueron hechas para enfrentar las consecuencias de algunas crisis económicas, debido a la estrecha relación entre el EB y la economía.

Uno de los componentes principales del EB es la política social, y de acuerdo a Sottoli (2002:49-51), la política social latinoamericana se puede dividir en tres fases: la primera es la política social tradicional, la cual se desarrolla antes de las reformas neoliberales; la segunda fase es la política social nueva, que será posreformas; y finalmente menciona la política social emergente, que resulta un híbrido de ambas. En algunas naciones fue más evidente la evolución de las políticas sociales que en otros, esto debido a múltiples factores, como su apertura política, económica entre otros.

La política social tradicional se caracterizó por la implementación de programas sociales universalistas, teniendo como centro al Estado quien era el único encargado de efectuar programas sociales. En el caso de la política social nueva se utiliza el gasto social de

forma selectiva y focalizada, además de que se integran otros actores, que presentan sus propias propuestas para solucionar las problemáticas permitiendo compartir responsabilidad con el Estado (Franco, 1996:12-15).

Por último, la política social emergente pretende brindar servicios universales y prestaciones básicas combinadas con acciones selectivas y focalizadas, donde el actor principal es el Estado pero donde se busca mayor participación ciudadana (Sottoli 2002:49-51). Actualmente, el EB latinoamericano después de atravesar diferentes etapas de desarrollo y consolidación cuenta con nuevos mecanismos de implementación y evaluación que hacen sus políticas mucho más efectivas.

En este capítulo, se describe de manera general el proceso de implementación del EB en América. En primera instancia se abordará el proceso en Estados Unidos, por ser el primer país del continente en instaurar un sistema de bienestar. Posteriormente se hará una recapitulación del desarrollo y la conformación del EB y de la política social en el resto de la región después de la Segunda Guerra Mundial.

Finalmente se explicará el proceso de evolución del EB y de la política social en Brasil y México, los cuales serán abordados a partir de principios y mediados del siglo XX, respectivamente. Además de describir brevemente los programas sociales más destacados o considerados como exitosos.

## **2.1 Origen de la Política Social en América Latina**

Después de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos tuvo un importante crecimiento económico, debido a que era el principal acreedor de los países aliados; sin embargo, fue hasta el 24 de octubre de 1929 cuando el crack en la Bolsa de Nueva York anticipaba un colapso financiero y una posible recesión económica.

La situación de la Bolsa de Valores afectó a inversionistas nacionales e internacionales generando la depresión de los años treinta (Serrano, 2010:113-115). La crisis económica no solo afectaba el mercado financiero, también el ámbito político y social, aunque fue éste último el más afectado, ya que el tema social no era considerado prioritario en la

agenda gubernamental estadounidense, principalmente porque todas las medidas y acciones del gobierno estadounidense únicamente se enfocaban en reducir los efectos de la problemática económica.

Debido a la exigencia de varios sectores de la población, el Estado tuvo que intervenir en otros rubros, ya no solo en temas de seguridad y protección a la propiedad privada como mencionaba el Estado liberal, ahora tenía que defender los intereses de diferentes grupos de la población y ser el encargado de la redistribución económica y el promotor del bienestar (Uribe, 2007:429). Si bien, el Estado comenzó a intervenir en asuntos en los que antes no participaba, su injerencia resultaba ser mínima.

Con la llegada del presidente Franklin D. Roosevelt en 1933, y como una respuesta ante los efectos de la crisis financiera, se implementó el *New Deal*, dicho programa gubernamental pretendía solventar la crisis a través de la intervención del Estado en la economía (Serrano, 2010:118-119). Esto resultaba novedoso para la época, pero fue severamente criticado por los economistas liberales, ya que de acuerdo a los principios en los que se basaba la economía estadounidense, el Estado debía intervenir lo menos posible en el mercado, sin embargo, ante la gravedad del problema, era necesaria una participación mucho más activa por parte del gobierno.

La importancia del *New Deal* radicó en que no solo buscaba superar los problemas económicos, también pretendía mejorar las condiciones de vida de los más desfavorecidos. Para cumplir sus objetivos, el programa se implementó en dos etapas, la primera etapa se desarrolló entre 1933 y 1934, principalmente con medidas para solucionar la situación económica, como inversiones a obras públicas y reformas al sector financiero y agrario; la segunda etapa implementada de 1934 a 1937 se concentró en reformas en beneficio de los trabajadores, como la regulación de los derechos de los trabajadores a la sindicación y a la huelga y la promulgación de una Ley de seguridad social que integraba la jubilación y subsidios para el desempleo (Serrano, 2010:124-128).

Aunque la mayoría de las reformas únicamente proveían de protección social a los trabajadores, poco a poco se comenzó a consolidar el EB en Estados Unidos; si bien, se tenía como referencia el EB europeo, el EB que se creaba en América surgía por otras

razones y por el momento, tenía como propósito principal reducir los efectos de la crisis en la población.

En el caso de América Latina, la política social fue promovida principalmente por la inmigración europea, dichas políticas, se centraron en un primer momento, en la protección de la salud (Franco, 1996:10), a diferencia del EB estadounidense y europeo que se enfocaba principalmente en los trabajadores y el desempleo.

Si bien el EB se consolidó de diferente manera en cada país latinoamericano, fue a partir de la Segunda Guerra Mundial que se intenta instaurar el EB en la región, siguiendo los modelos de Estados Unidos y de Europa (Portillo, 2003:3), únicamente tomándose como referencia, ya que la situación económica, política y social no resultaban ser similares.

A partir de la Segunda Guerra Mundial los países latinoamericanos experimentaron una etapa de industrialización, esto a través de la estrategia de sustitución de importaciones, la cual pretendía combinar el progreso social y económico (Soto, 2015:34), ya que se impulsarían los sectores más productivos para generar crecimiento, y se implementarían instituciones de seguridad social para garantizar los derechos sociales.

Fue con el modelo de sustitución de importaciones que el Estado participó de forma diferente en las políticas sociales, ya que el principal motor ahora era el mercado, por tal motivo, la política social fue destinada a la protección del trabajador, principalmente para satisfacer las exigencias de los sindicatos (Franco, 1996:10-11), los cuales, se habían transformado en un sector importante de la sociedad debido al alto número de afiliados que tenían. Los sindicatos llegaban a ser un movimiento significativo que podía poner en riesgo la estabilidad de los gobiernos.

Las naciones latinoamericanas comenzaron la implementación del EB al brindar seguridad social a sus trabajadores, entre los países pioneros encontramos a Argentina, Chile, Uruguay y Brasil, los cuales crearon sus sistemas de seguridad entre 1920 y 1930. México, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela y Colombia darán seguridad social a sus habitantes entre 1940 y 1950. Finalmente países como Nicaragua, El Salvador y Guatemala instauraron sus sistemas de seguridad entre 1950 y 1960 (Uribe, 2007:434).

Como se había mencionado, los programas y las medidas de protección social se enfocaron en primera instancia en brindar seguridad a los trabajadores formales, dejando completamente desprotegidos a los desempleados, trabajadores del sector informal, campesinos, entre otros.

Debido a la reconfiguración política a nivel mundial, a partir de 1950 se consideró al Estado como el encargado de promover el desarrollo, y el responsable de reducir las desigualdades sociales (Uribe, 2007:435), esto generó que los temas sociales formaran parte importante de las agendas gubernamentales, ampliando a los beneficiarios, y ya no solo enfocándose en los trabajadores.

En esta etapa, el bienestar fue centrado en salud y educación, sin embargo, solo la educación fue de carácter universal, porque en el caso de los servicios de salud, su uso se reservaba exclusivamente para los trabajadores. Los programas sociales que comenzaron a implementarse en los países latinoamericanos fueron destinados principalmente para las personas de bajos recursos, ya que la población se había visto gravemente afectada por la crisis económica (Martínez, 2005:47).

Los problemas financieros aumentaron la pobreza en la región, y disminuyeron el gasto social destinado para los servicios públicos. Los países que se vieron seriamente afectados fueron los menos desarrollados, quienes vieron reducido el sistema de pensiones y los demás sistemas de protección (Sánchez de Dios, 2013:7). Si bien, en primera instancia las políticas sociales habían sido universales, como en el caso de la educación, para este momento las políticas que se implementaban, se centraban principalmente en los pobres.

A principios de 1980 se inició la etapa llamada reformas de primera generación, la cual, tenía como finalidad superar la crisis y superar los efectos provocados por las políticas de sustitución de importaciones (Uribe, 2007:444). Fue en este momento que las naciones latinoamericanas comenzaron a trabajar con agencias multilaterales para realizar acciones en beneficio de sus poblaciones, como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

A mediados de los años 80 y hasta principios de 1990, los programas sociales implementados fueron compensatorios, dirigidos a quienes se consideraban como indigentes, se argumentaba que esta acción propiciaría el crecimiento permitiendo que este sector de la sociedad superara esta condición.

A partir de 1990 las iniciativas fueron multisectoriales ya que se amplió la cobertura de los programas permitiendo la incorporación de nuevos sectores de la población que también mostraban carencias (Midaglia, 2012:81), debido a una mejor focalización en el diseño de las políticas.

A mediados de 1990 los programas sociales eran muy pocos y generalmente destinados a grupos cuya situación se considerara extremadamente vulnerable, lo que dejaba fuera de los beneficios a personas que también necesitaban el apoyo pero que no eran consideradas como prioridad. La mayoría de estas prácticas asistencialistas se relacionaron con los gobiernos populistas, los cuales buscaron generar simpatizantes a través de la asistencia social (Barrientos, 2012:68), al brindar el apoyo a cambio del voto, o simplemente para legitimar al gobierno.

Los recursos eran muy pocos y debían ser aprovechados al máximo, es por esto que se recurrió a la focalización para optimizar los recursos, sin embargo, la focalización implicaba contar con instituciones eficientes capaces de asignar y distribuir los beneficios a los más necesitados (Kliksberg, 2006:9).

Lamentablemente no todas las instituciones contaban con los mecanismos adecuados para poner en marcha los programas, aunque, uno de los principales problemas de las políticas sociales era que los programas no eran evaluados y que culminaban con el gobierno en turno, lo que restaba efectividad a los proyectos al no darles seguimiento.

Ante el importante índice de marginación que había en la región, con el apoyo de organismos internacionales como el BM y el FMI, las naciones latinoamericanas implementaron la primera estrategia regional para combatir la pobreza conocida como el modelo Fondo Social de Emergencia Red de Protección Social, el cual, incluía en primer

lugar el Fondo Social de Emergencia<sup>1</sup> (FSE) que financiaba pequeños proyectos en comunidades pobres, y en segundo lugar a las Redes de Protección Social<sup>2</sup> que se dividían en dos grupos, el primero brindaba subsidios al consumo alimentario mientras que el segundo se enfocaba en el empleo (Ezcurra, 1996). A partir de este momento la política social se presentaba con nuevas características.

Las políticas sociales tuvieron que ser rediseñadas y adaptarse a las nuevas realidades, ante esto, en la década de 1990, las naciones latinoamericanas comenzaron a implementar los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC's) o Transferencias Condicionadas de Renta (TCR), como su nombre lo indica condicionan los beneficios del programa dependiendo de si las familias cumplían o no con ciertos requisitos como asistir a la escuela, acudir periódicamente al médico, recibir capacitación, etcétera.

La mayoría de los programas de este tipo son destinados a la familia, no al individuo, y generalmente se entregan los beneficios a las mujeres (Draibe y Riesco, 2009:27-28). Esto fundamentalmente se debe a la forma de vivir en la región latinoamericana y al alto nivel de confianza que muestra la sociedad en ésta institución (Kliksberg, 2006:12).

Podemos encontrar este tipo de programas a lo largo de América Latina, en el caso de Chile en la política llamada Chile Solidario, creada en 2002; por su parte Brasil cuenta con el programa Bolsa Familia y en México programas como PROGRESA y OPORTUNIDADES (Kliksberg, 2006:13-16). En todos los programas antes mencionados la entrega de recursos se condiciona con la asistencia a la escuela y revisiones médicas periódicamente, de no cumplir con estos requerimientos no se entrega el recurso a la familia.

En esta misma década de los 90 se comenzaron a implementar reformas bajo los principios neoliberales, también conocidas como reformas de segunda generación, dichas propuestas fueron dadas por el FMI y la Agencia de los Estados Unidos para el

---

<sup>1</sup> Creado en 1986 por el gobierno de Bolivia, siendo el Banco Mundial uno de sus principales proveedores financieros. Ante el éxito obtenido, el programa fue retomado en otros países como es el caso de México que implementó el programa PRONASOL en 1988, sin embargo, fue hasta 1990 cuando se comenzaron a implementar los Fondos Sociales en otros países como Chile, El Salvador, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua y Panamá (Ezcurra, 1996).

<sup>2</sup> También conocidos como programas no contributivos de transferencias monetarias, que tienen impacto inmediato en la disminución de la pobreza, al facilitar el acceso a servicios de salud y educación (Banco Mundial, 2014).

Desarrollo Internacional. Dentro de estas reformas se proponía la reducción de la participación del Estado en la financiación de la política social, esto con la intención de permitir la intervención del sector privado en los programas sociales (Sánchez de Dios, 2013:8). El financiamiento es compartido, el Estado y el sector privado aportan recursos para implementar políticas sociales.

Las reformas propuestas fueron políticas y económicas, las cuales, pretendían acelerar el crecimiento económico, aumentar el empleo y reducir la pobreza, sin embargo, las reformas no trajeron los resultados que se esperaban a corto plazo, lo que incrementó los problemas sociales, que ponía en serios problemas a los gobiernos.

Años después se comenzaron a ver algunos resultados positivos de las reformas (Sottoli, 2002:44-46), trayendo mejoras a la economía y también elevando la calidad de vida de las personas. Justamente será en esta etapa cuando la política pública se enfocará en la creación de capacidades productivas, es decir, la formación de capital humano (Martínez, 2005:48). El generar mano de obra calificada ayudaba en dos sentidos, por una parte, ayuda a la población a que tenga mejores condiciones de vida y por otra, hace el país mucho más competitivo en el mercado.

Con la llegada del neoliberalismo a la región, se propugna la reducción del EB para que la economía sea estimulada al reducir gastos sociales y programas sociales (Miralles, 2005:11). En un principio la política social será completamente financiada por el Estado, pero debido a los diversos cambios políticos y sociales se comenzó a recibir dinero proveniente del exterior y del sector privado (Sottoli, 2002:58).

A pesar de la participación de nuevos actores, no se estaban obteniendo los resultados esperados, debido a que los problemas estaban siendo atendidos superficialmente y las verdaderas causas no eran atacadas ni tampoco se entendía la complejidad del problema de la pobreza ni de la exclusión social (Sottoli, 2002:52). Dicha situación aún es un problema constante en las políticas sociales implementadas en América Latina, disminuyendo la eficacia de los programas.

Otro de los factores que debilitan la eficacia de los programas sociales es que la mayoría son proyectos a corto plazo, no son institucionalizados ni pensados para largo plazo,

(Barrientos, 2012:72), lo que les resta efectividad porque no se les da seguimiento, no se realizan evaluaciones, ni tampoco se rediseñan las estrategias.

Lo que sería mucho más factible sería una política de Estado<sup>3</sup> ya que tendría más beneficios, dentro de esta política de Estado, se deben definir las prioridades, las fuentes de donde se obtendrán los recursos a corto y largo plazo, los criterios para asignar los recursos, etcétera (Kliksberg, 2006:10). Sin embargo, en la mayoría de las naciones latinoamericanas no existe tal política de Estado.

La mayoría de las políticas sociales y programas implementados que brindan asistencia inmediata son considerados asistencialistas, porque no se incentiva a la población a salir de la pobreza, ya que se crea una zona de confort en la que prefieren quedarse con la ayuda que brinda el Estado a buscar nuevas oportunidades por su cuenta.

Sin embargo, el Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Social en 1995, argumentó que la mitad del ingreso que tiene las familias pobres provienen de programas considerados asistencialistas, por tal motivo, si este tipo de programas se desarticulan las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza se verían seriamente afectadas (Kliksberg, 2006:10).

En las últimas dos décadas, los programas sociales en América Latina se han consolidado, principalmente los PTC's que tratan de vincular programas focalizados y programas universales (Draibe y Riesco, 2009:25). Los programas son focalizados porque principalmente son destinados para mujeres y niños en pobreza, y también se caracterizan por ser universales porque integran servicios de educación y salud.

A partir del año 2000, se ha hecho una valoración de la efectividad de los programas, cuestionando nuevamente la focalización de los proyectos, ya que incentiva la exclusión social, por tal motivo, se menciona que los programas de carácter universal resultan ser mucho más benéficos ya que se beneficia a la mayoría de la población y se evita desproteger a algunos sectores en detrimento de otros (Kliksberg, 2006:9).

---

<sup>3</sup> Debe ser entendida como "... una política permanente y a largo plazo en contraste con la política de gobierno, entendida como la acción gubernativa de coyuntura... Son realizadas sucesivamente por varios gobiernos, cada uno de los cuales impulsa un tramo del proceso... Son políticas de largo plazo, que por tanto cobran continuidad en el tiempo y suelen ir más allá de los periodos gubernativos..." (Borja, 1997:1106-1107).

Como se ha mencionado, el tener políticas sociales universales resta efectividad a los programas porque no se atienden los sectores prioritarios, mientras que al ser estrategias focalizadas se beneficia a quien realmente lo requiere, sin embargo, los programas focalizados deben tomar en cuenta las capacidades de los individuos como lo menciona Amartya Sen en su Teoría de Justicia para que las acciones de los programas resulten exitosas.

Si bien, en América Latina se han tenido buenos resultados con la implementación del EB y de las políticas sociales, lo cierto es que aún faltan objetivos por cumplir. Los retos pendientes del Estado de Bienestar en la región Latinoamericana son promover el empleo formal, mejorar el sistema de salud, fomentar la participación de la mujer en el mercado laboral, expandir la educación a otros sectores, aumentar el gasto público en educación y finalmente apoyar la integración social (Sánchez de Dios, 2013:10).

## **2.2 Política Social en México**

En el caso de México, el Estado de Bienestar se relaciona con la etapa del llamado Milagro Mexicano, comprendida entre 1940 y 1970; en esta época la economía mexicana, al igual que otras economías latinoamericanas se industrializaron debido a la estrategia de sustitución de importaciones. El EB mexicano se concentró principalmente en el sector obrero y en la población ubicada en zonas urbanas (Brachet-Márquez, 2010:349), esto por el importante crecimiento demográfico que presentaban las ciudades.

Durante este periodo, la intervención pública del Estado mexicano se caracterizó por la búsqueda de acuerdos con grupos organizados como los obreros, campesinos entre otras organizaciones, esto con la finalidad de mantener la estabilidad política (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994: 16). Sin embargo, esto significó la exclusión de otros sectores de la población, principalmente los sectores más vulnerables que se encontraban en las zonas rurales.

Justamente en este periodo surgen dos instituciones cuya función principal es garantizar la seguridad social, el primero de ellos es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) creado 1943; la otra institución creada fue el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales

de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) creado en 1960 (Portilla, 2005:108-109). Ambas instituciones se enfocaban en los trabajadores de empresas grandes, dejando desprotegidos a muchos sectores de la población como era el caso de los trabajadores informales.

La seguridad social mexicana en sus inicios protegía al individuo por riesgos laborales, enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, jubilación, edad avanzada y muerte, también se incluían guarderías infantiles y prestaciones sociales (Brachet-Márquez, 2010:185), sin embargo, como se mencionó, todos estos beneficios únicamente eran para los trabajadores formales.

En su intento por seguir brindando protección social a la población, en 1962 el gobierno mexicano crea la paraestatal llamada Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), la cual, tenía como principales objetivos, regular el mercado de los productos básicos al eliminar a los intermediarios y proteger a los consumidores y productores de bajos ingresos (Yúnez, 2000:191). Esto mostraba la apertura del EB mexicano, ampliando sus servicios y beneficios a la población más vulnerable.

Fue después de diversos movimientos sociales que los jornaleros, ejidatarios y pequeños agricultores fueron incluidos en la seguridad social, sin embargo, fue hasta 1973, durante el gobierno de Echeverría, que con las reformas sociales hechas y con la implementación del programa Solidaridad Social se afilió al IMSS a la población rural (Brachet-Márquez, 2010:188).

Durante el gobierno de Luis Echeverría, los grupos sociales ubicados en situación de pobreza fueron centro de algunas políticas implementadas, en primera instancia por la situación tan crítica que se vivía ante el fracaso del modelo de desarrollo estabilizador y por otra parte, ante la presión de organismos internacionales como el BM, que abogaban por el apoyo a los sectores más vulnerables y la lucha contra la pobreza para lograr un óptimo desarrollo en las naciones (Barajas, 2002:65-66). Ante esta situación el gobierno mexicano decidió impulsar políticas sociales para favorecer a los sectores de la población con menos recursos económicos.

La respuesta del gobierno de Echeverría ante las demandas sociales fue crear instituciones que atendieran las necesidades de la población de forma focalizada como el Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) instaurado en 1972, el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) creado en 1974 al igual que el Programa Nacional de Solidaridad Social del IMSS (Maldonado, 2014:309). Todas estas iniciativas se destinaban para las zonas urbanas y rurales del país, dependiendo de las necesidades de las regiones, aunque nuevamente los trabajadores formales eran quienes recibían mayor seguridad social.

En 1973, se crea el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) como un proyecto de desarrollo rural que contaba con el apoyo financiero del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), dicho programa por un lado impulsaba la creación de empleos permanentes en las comunidades rurales (Barajas, 2002:69-70), para evitar la migración del campo a la ciudad; y por el otro, apostaba por mejorar la infraestructura y servicios en las zonas rurales (Maldonado, 2014:309).

El PIDER, no fue una gran estrategia en cuanto a resultados, sin embargo, resultó importante para la época por la cuestión administrativa, al coordinar las diversas secretarías federales y estatales. Aunque al ser recursos repartidos desde el Poder Ejecutivo, el programa funcionó para ser un fuerte método de control administrativo (Barajas, 2002:72). Si bien, el organizar y coordinar a las diferentes dependencias resultaba innovador y hasta cierto punto benéfico, el que el Ejecutivo decidiera la asignación de recursos, enfocaba los programas más a una cuestión política que social.

Debido a la centralización que presentaban los programas sociales, los recursos y apoyos eran destinados a los grupos mejor organizados y que presentaban algún tipo presión para el gobierno en turno, lo que significaba la exclusión de otros sectores, principalmente los estratos con ingresos más bajos (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994:21), los cuales, recibían muy pocos bienes y servicios, ya que los recursos eran casi nulos.

Durante el gobierno de José López Portillo y con el descubrimiento de yacimientos petrolíferos en México, se pusieron en marcha reformas y programas a favor de la

población, uno de ellos fue la creación en 1977 de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) (Brachet-Márquez, 2010:355). La población objetivo en un inicio fueron cerca de 18 millones de habitantes, que incluía a indígenas y campesinos, dicho programa en primer lugar se dirigió a las zonas rurales (Barajas, 2002:72).

Dentro de los principales objetivos de COPLAMAR destacaban: asegurar una oferta abundante de bienes, alimentos y servicios, e impulsar el empleo en zonas marginadas (Maldonado, 2014:311). La importancia de este programa radicó en que por primera vez, las zonas rurales, que por décadas habían sido excluidas de los servicios y beneficios del Estado de Bienestar, ahora eran el centro de un plan nacional.

Además de continuar con el PIDER implementado durante el gobierno de Echeverría, López Portillo a lo largo de su mandato creó los programas nacionales de Alimentación y Nutrición, Orientación Familiar, Educación para Todos, el Programa Piloto de Mínimos de Bienestar, el de Vivienda Progresiva y el Paquete de Detección-Atención del Instituto Nacional de Nutrición y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) impulsado en 1980 (Maldonado, 2014:311). Las iniciativas tenían como pilares fundamentales la producción y el subsidio al consumo, evitando por una parte ser programas asistencialistas y por otro lado, apoyando a la economía de las familias.

En 1982, con la caída del precio internacional del petróleo, México vio seriamente afectado su crecimiento económico, por tal motivo, el gasto social se redujo y pasó de 179 a 99 dólares per cápita entre 1982 y 1986 (Brachet-Márquez, 2010:358). Viéndose afectados los programas sociales que se encontraban en marcha. Debido a esta mala situación económica, la pobreza extrema pasó de 13,9 a 17,1%, mientras que la pobreza aumentó de 28,5 a 32,6%, esto por la cercana relación de la pobreza con el ciclo económico (Lustig, 201:295-296).

A pesar de que el número de pobres aumentó en esta etapa, el gobierno en turno no se destacó por la implementación de políticas o programas a favor de los más necesitados, al contrario, por la reducción del gasto social, las estrategias que habían sido implementadas sufrieron reducciones en los alcances y en la cobertura (Consejo

Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994:31). Afectando principalmente a los estratos más bajos de la sociedad que dejaron de recibir los beneficios de las políticas.

El EB mexicano se adaptó a las nuevas realidades, permitiendo que surgiera un Estado más excluyente en política social al preocuparse mucho más por el ámbito económico que el social, a este nuevo Estado se le conoció como Estado Neoliberal (Portilla, 2005:110). Dicho Estado redujo aún más la poca participación que tenía en proveer seguridad social a sus ciudadanos.

En esta etapa se retomó COPLAMAR, sin embargo, se realizaron algunas modificaciones para aumentar el número de beneficiados; el programa evolucionó y fue nombrado Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en 1988, durante el gobierno de Salinas de Gortari (Brachet-Márquez, 2010:191).

PRONASOL fue el primer programa en México con carácter de Fondo Social, buscaba terminar con programas de carácter asistencialista y paternalista. PRONASOL centraba sus esfuerzos en las comunidades indígenas, campesinos, en zonas marginales, mujeres y jóvenes (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994:59)

El programa estaba estructurado en tres ejes, el primero es el bienestar social, dentro del cual encontramos salud, educación, vivienda, alimentación y urbanización; en el segundo eje se encontraba la producción, donde los recursos se destinaron a la minería, al sector agropecuario, agroindustrial, microindustrial y piscícola; por último, el tercer eje se destinó al desarrollo regional, trabajando con programas regionales, fondos municipales e infraestructura carretera (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994:84). La estrategia resultaba innovadora y sobre todo integral al no solo ofrecer seguridad social al ciudadano.

La implementación de PRONASOL fue a través de los tres órdenes de gobierno, sin embargo, los Comités de Solidaridad resultaron el eje central ya que ellos decidían qué hacer con los recursos recibidos. A pesar de ser una estrategia muy ambiciosa para el gobierno, PRONASOL no logró cumplir su objetivo fundamental de reducir la pobreza, y debido a su amplio centralismo político, sirvió principalmente para legitimar al gobierno, para la manipulación electoral y el control político (Maldonado, 2014:313-314).

El gobierno aprovechaba los programas sociales para tener control sobre las diferentes dependencias de gobierno, funcionarios y sobre todo, de la población, al condicionar los apoyos para apoyar al partido regente. Aunque la situación resultaba ser más compleja durante el periodo de elecciones.

Durante el sexenio del presidente Salinas de Gortari se apostó por la institucionalización del EB y de las políticas sociales, ante esto fueron creados la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1992, y el Instituto Nacional de Solidaridad inaugurado el mismo año (Maldonado, 2014:315). Dichas dependencias servían para coordinar de mejor forma los programas que se encontraban en marcha, además de tener la función de poder articular nuevos programas en torno a la SEDESOL.

A partir de 1993, en México se comienza con la implementación de programas de transferencias monetarias focalizadas directas, entre estas destacan, el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) creado a finales de 1993, y el Programa de Empleo Temporal (PET) de 1995 (Lustig, 2010:306).

Estos programas se destinaron a comunidades rurales que seguían siendo las más vulnerables, debido a que casi no habían sido beneficiadas con las políticas sociales implementadas por gobiernos federales, estatales y municipales. Además dichos programas eran medidas para evitar que las familias resintieran los efectos de la apertura comercial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En 1997, fue puesto en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el cual también fue del tipo de transferencias de ingreso condicionadas, ya que se pedía que los niños acudieran periódicamente al médico y que asistieran regularmente a la escuela. (Lustig, 2010:311-312).

La principal finalidad de PROGRESA era aumentar las capacidades básicas de los individuos que se encontraran en condición de pobreza, esto a través de acceso a bienes y servicios sociales. El programa estuvo a cargo de la SEDESOL, que trabajó de forma coordinada con la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salud (Maldonado, 2014:319,322). PROGRESA fue el primer programa de transferencias

condicionadas en el que las familias recibían directamente los recursos, siempre y cuando cumplieran con las obligaciones que estipulaba la estrategia.

PROGESA resultó ser muy importante y vanguardista para la época, al contar con una estrategia con métodos experimentales para su realización su evaluación, al promover diagnósticos focalizados y al tener un mecanismo para la selección de los beneficiarios (Maldonado, 2014:318). Al dar importancia a la consolidación de sus métodos de evaluación, de alguna manera aseguraba que las deficiencias del programa pudieran ser resueltas en un futuro próximo.

En el año 2002, durante la administración de Vicente Fox el programa PROGRESA cambia de nombre a OPORTUNIDADES, dicha política social amplió cobertura beneficiando a 4,2 millones de familias (Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social, 2014), es importante destacar que este tipo de cambios de nombre de los programas sociales obedecían más a una cuestión para deslindarse de la administración pasada que a un verdadero cambio sustancial en la política implementada.

OPORTUNIDADES se mantiene como un programa de transferencia de ingreso condicionada; para el año 2005, el número de beneficiados aumentó ya que se beneficiaban a cinco millones de familias (Lustig, 2010:311-312). Dentro de este programa los beneficios se destinaban a las familias, aunque las mujeres recibían los apoyos directamente. El programa establecía convenios con importantes instituciones académicas para realizar su evaluación, lo que permitía su rediseño (CONEVAL, 2010:40)

En esta etapa de la política social mexicana se promovió la creación de nuevos mecanismos para evaluar los programas, como el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2005 (Maldonado, 2014:318), encargado de coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social y de los programas y acciones que implementen las dependencias públicas (CONEVAL, 2010:7). En este periodo también destaca la creación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004, la cual rige la Política Nacional de Desarrollo Social (PNDS) entre otros aspectos.

Otros proyecto lanzado durante el gobierno de Vicente Fox fue la estrategia para erradicar la pobreza CONTIGO (2002) que suplía a programas sociales como PROCAMPO, la nueva estrategia se centraba en vivienda, salud, seguridad social y combate a la pobreza, con la finalidad de desarrollar las capacidades de la población más vulnerable (Ruíz, 2002); el Seguro Popular en 2001 y la Comisión Nacional de Protección Social en Salud en 2004 también fueron creados durante su mandato (Maldonado, 2014:322,325).

En 2014, el programa OPORTUNIDADES cambia de nombre, ésta vez se denominó PROSPERA, Programa de Inclusión Social. A partir de entonces, dicho programa se encarga de articular y coordinar los programas y acciones de política social (Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social, 2014), aunque los principales rubros siguen siendo alimentación, salud y educación.

De acuerdo con el Secretario de Desarrollo Social, José Antonio Meade, la estrategia ha servido como un referente para 52 países que se encuentran en proceso de consolidación de sus políticas de desarrollo social; además de ser uno de los programas más evaluados a nivel mundial (Pierre-Marc, 2016).

PROSPERA busca desarrollar las capacidades de la población para que mejoren sus condiciones de vida y puedan romper el llamado ciclo de la pobreza, siendo ésta la estrategia más reciente por parte del gobierno mexicano para mejorar las condiciones de vida de las familias.

Desde su implementación, el EB mexicano se caracterizó por la promoción de políticas públicas que solo resolvían los problemas por cierto tiempo, sin solucionar las principales razones que generaban el problema (Portilla, 2005:110). A pesar de que la mayoría de los programas no han tenido los alcances que se esperaban, sí han servido como fuentes de apoyo popular para el gobierno en turno, además de estar presente en zonas que pudieran ser foco rojo y que pudieran representar un riesgo para la estabilidad política y/o social (Barajas, 2002:64).

Una de las razones a las que se le atribuyen los malos resultados de las políticas, es el bajo desempeño que ha tenido México en el aspecto económico, ya que esto ha mermado los alcances de los programas sociales que buscan reducir la pobreza, a pesar de que

dichas estrategias cuenten con una focalización e implementación adecuada (Maldonado, 2014:300). Si bien, el Estado mexicano ha podido consolidar su EB con políticas sociales mejor diseñadas e implementadas, aún falta seguir trabajando para mejorar los sistemas de seguridad social ya existentes.

### **2.3 Política Social en Brasil**

El sistema de protección social en Brasil se inició entre 1920 y 1930, resultado principalmente de reformas laborales como la Ley de Riesgos de Trabajo de 1919 y la Ley de Vacaciones Pagadas de 1925 (Maldonado, 2014:333). El EB en Brasil surge como una forma de regular a los trabajadores de los sectores industrializados y de la burocracia con el fin de limitar sus movilizaciones (Medeiros, 2001:5).

En 1923, se crean los Departamentos Nacionales de Trabajo y de Salud, ambas necesidades solo se atendía de forma local porque el gobierno no había tomado medidas para regularlo con anterioridad (Medeiros, 2001:9). Como en el caso de México, Brasil también comienza la implementación del EB brindando seguridad social únicamente a los empleados del sector formal.

La Ley Eloy Chaves de 1923, impulsó la creación de cajas de jubilaciones y pensiones en un primer momento, dicho beneficio solo era para los ferrocarrileros, sin embargo, en 1926 los beneficios comenzaron a llegar a trabajadores de otros sectores (Farfán, 2014:33). Se considera que la Ley Eloy Chaves sentó las bases del sistema de seguridad brasileño.

Durante el gobierno de Vargas, comenzaron a crearse institutos que brindaban atención médica a sus trabajadores, entre ellos destaca el Instituto de Marineros (1933), el de Comerciantes (1933), el de los Trabajadores Industriales (1936), Empleados de Empresas de Transporte (1938), y el de los Servidores del Estado (1938); dentro de todos los institutos trabajaban de forma conjunta el gobierno, los patrones y los empleados (Abrantes, 2012:59). Si bien, se estaba creando un amplio sistema de salud para los trabajadores, la población que no se encontraba dentro del sector formal, no resultaba ser beneficiada.

La Constitución de 1934, promovió un esquema de seguridad social para los trabajadores de la industria privada y para los funcionarios públicos, sin embargo, debido al golpe de Estado suscitado en 1937, los esquemas propuestos tuvieron una vigencia muy corta (Farfán, 2014:34). Dentro de la consolidación del EB brasileño, la estabilidad política jugó un papel muy importante, ya que los golpes de Estado y demás problemas políticos retrasaron su desarrollo y evolución.

La protección laboral fue retomada en el década de los 40, al consolidarse las leyes laborales e impulsarse la creación del Centro Brasileño para Infantes y Adolescentes (CBIA) (Maldonado, 2014:334). En aquel momento la seguridad social sigue estando centrada en beneficios para el trabajador, principalmente de zonas urbanas, excluyendo a las poblaciones rurales y a los trabajadores informales.

En la década de 1940, también fue creada la Legión Brasileña de Asistencia (LBA), que proveía de bienes y servicios a mujeres embarazadas, niños, ancianos y demás personas necesitadas (Abrantes, 2012:59). La LBA era presidida por la Primera Dama en turno, y aunque recibía donaciones para su financiamiento, la mayoría de los recursos provenían del presupuesto federal, por tal motivo, se asumía que era utilizada para corrupción y desvío de recursos (Ramos y Lobato, 2004:19). La seguridad social que brinda la Legión Brasileña se considera como paternalista y hasta cierto punto clientelista, ya que no se daban los beneficios como un derecho si no como una dádiva del gobierno.

En 1960 con la Ley Orgánica de Provisión Social se buscaba crear un sistema único de pensiones para todas las profesiones, esto con la creación del Instituto Nacional de Previsión Social en 1966 (Maldonado, 2014:334). Si bien, el sistema de seguridad social para los trabajadores formales cada vez se consolidaba más, los trabajadores rurales empezaron a ser tomados en cuenta, y para beneficio de ellos se creó Fondo de Asistencia al Trabajador Rural (FUNRURAL), que incluía jubilaciones para la vejez, pensiones, servicios sociales y de salud (Presidencia de la República, 1971). Esto brindaba por primera vez un sistema de seguridad social para las zonas rurales del país que por mucho tiempo habían sido sacadas de la agenda gubernamental.

A partir de 1964, el EB implementado en Brasil comenzará una etapa de consolidación, en donde perdió su esencia populista y desde entonces tuvo como características

principales ser compensatorio y productivista, en primer lugar por querer reducir los efectos de la concentración de riqueza en pocas manos, y en segunda instancia por promover las condiciones necesarias para tener mano de obra calificada (Medeiros, 2001:6). El gobierno militar buscó legitimarse a través de la política social, teniendo como resultado un reformismo centralizador, que hacía la toma de decisiones de forma autoritaria, pero buscando la cobertura universal (Abrantes, 2012:62).

Con la culminación del régimen militar en la década de 1970, el modelo corporativo que se había manejado por muchos años mostraba deficiencias, por tal motivo se propugnaba la conformación de un sistema de salud público único, que fuera de tipo universal (Abrantes, 2012:59). El contar con un sistema de salud único, resultaba menos costoso y práctico, además resultaba benéfico para la población en general, ya que el servicio médico que se ofrecía únicamente era brindado por institutos dependiendo del sindicato al que perteneciera el trabajador.

En 1970, el gobierno brasileño creó el Programa de Integración Social (PIS) para los trabajadores del sector privado, y para los del sector público el Programa de Formación del Patrimonio del Servicio Público (PASEP), la finalidad de los programas era transferir ingresos a los asalariados, dependiendo de las contribuciones de la empresa (Ramos y Lobato, 2004:4).

La mayoría de los programas impulsados por el gobierno, se destinaban a las zonas urbanas y a los trabajadores, hasta este momento pocas eran las iniciativas que pretendieran erradicar la pobreza o mejorar las condiciones de vida de los más necesitados.

Desde 1970 a 1980 el EB brasileño se caracterizó por ser meritocrático-particulista<sup>4</sup> y clientelista, dicho modelo, impulsaba políticas sociales para ciertos sectores que agudizaban las desigualdades sociales, todos estos programas tenían un marcado tinte asistencialista y fungió como medio de control de ciertos grupos, principalmente de los beneficios en periodos electorales (Medeiros, 2001:15-16).

---

<sup>4</sup> De acuerdo a la clasificación de Titmuss de 1963, el Estado de Bienestar meritocrático-particulista se caracteriza por la capacidad contributiva del trabajador en el gasto público, basado en el mérito, desempeño profesional y productividad. El acceso a servicios depende de las contribuciones del trabajador (Draibe, 1989:121-122).

En 1974 se creó el Ministerio de Previsión y Asistencia Social que propugna por entregar una renta mensual de carácter vitalicio a los pobres que se encontraba en edad de retiro. En 1977 comienza a operar el Sistema Nacional de Previsión y Asistencia Social (SINPAS), el cual sería encargado de coordinar las acciones de previsión social, asistencia médica y social (Farfán, 2014:35), lo que resultaba conveniente puesto que las acciones que eran llevadas a cabo para brindar servicios sociales, eran llevadas indistintamente por las dependencias, sin llevar un control de los programas.

El SINPAS, tuvo como antecedentes al Programa Nacional de Integración Social creado en 1976 y una serie de legislaciones aprobadas en ese mismo año (Maldonado, 2014:334). Estas acciones comenzaron con el proceso de institucionalización del EB brasileño, en donde los más pobres empezaron a resultar beneficiados.

Durante las reformas de la década de 1980, el EB brasileño se caracterizaba por la centralización política y financiera del gobierno federal y la privatización (Medeiros, 2001:16). Los beneficios de las políticas sociales eran principalmente para los servidores públicos y otros grupos organizados, ya que los programas de carácter universal se encontraban muy limitados, el Estado se deslindaba de la responsabilidad de garantizar la seguridad social, y dejaba la mayoría de la problemática a los actores privados (Maldonado, 2014:335,337). Si bien los recursos que brindaban los actores privados ayudaban en cierta medida a las familias con menos ingresos, la realidad es que solo era una población muy pequeña la que gozaba de los beneficios.

Ante los diversos problemas y la desigualdad del país, diversos movimientos sociales a favor de la defensa de los derechos influyeron en la creación de la Constitución de 1988, dentro de este documento se da una gran importancia a los derechos sociales, los cuales, se garantizan en el artículo 6º: "educación, salud, trabajo, vivienda, esparcimiento, seguridad, previsión social, protección a la maternidad y la infancia, y a la asistencia de los desamparados" (Farfán, 2014:36). A partir de esto, el Estado toma parte de la responsabilidad y garantiza los niveles mínimos de bienestar por el hecho de ser ciudadanos, y ahora los beneficios que se brinden serán por derecho.

Uno de los cambios importantes a partir de la Constitución de 1988 fue la unificación de los servicios de salud en uno solo, dejando atrás la prestación de servicios de salud

condicionada a un contrato laboral. Ante esto, la seguridad social empezó a ser financiada por los tres órdenes de gobierno, trabajadores y la sociedad en general.

La Constitución de 1988, promovió la descentralización de los recursos hacia los estados y municipios, dejando en manos de las localidades la responsabilidad de garantizar la salud, el bienestar social, la educación básica y el desarrollo humano (Jacobi, 1994:7).

Debido a la descentralización que se estaba proponiendo desde el gobierno, se dejan las políticas asistencialistas, permitiendo el paso a políticas más elaboradas, focalizadas y mejor diseñadas además, se les daba continuidad a los programas, sin embargo, descentralizar las políticas no garantiza que sean más efectivas.

Durante el gobierno de Fernando Collor de 1990 a 1992, se reduce el gasto social, donde los sectores más afectados serán la educación y la alimentación (Jacobi, 1994:8), como se mencionó la inestabilidad política afectó gravemente el desarrollo y la consolidación del EB y de las políticas sociales, ya que los programas se veían reducidos o se eliminaba de acuerdo a las decisiones del gobierno en turno, lo que no permitía darles seguimiento, y los más pobres resultaban ser los más afectados al dejar de recibir los beneficios.

Con la oleada de modernización de los programas sociales en la década de los 90, surgen los programas de transferencias en Brasil como una solución de parte de la izquierda para garantizar un ingreso mínimo a la ciudadanía, entre los primeros proyectos destacan la propuesta de José Marcio Camargo en 1993, la cual combinaba el aspecto universal con la condicionalidad, siendo este proyecto la antesala de *Bolsa Família* (Maldonado, 2014:340).

Al brindar un ingreso mínimo a las familias se pretendía romper el ciclo de la pobreza, sin embargo, al ser los programas de carácter universalista, la mayoría de la población resultaba beneficiada, incluso sin necesitar los recursos.

En 1993, se pone en marcha un programa de transferencia monetaria directa no condicionada, conocido como Beneficio de Prestación Continuada (BPC), apoyo destinado para adultos mayores y para personas con deficiencias físicas, esto resultaba importante ya que se estaba beneficiando a personas que no operaban en el mercado de

trabajo, siendo que la mayoría de los programas brasileños se destinaban a los sectores productivos.

En 1995, son creados el Consejo Nacional de Previsión Social, el Consejo Nacional de Asistencial Social y el Fondo Nacional de Asistencia Social (Abrantes, 2012:64,66), como parte del proceso de institucionalización del EB, lo que permitía coordinar los trabajos en materia de seguridad social.

Algunos programas de transferencia monetaria fueron implementados en los municipios desde 1995, como el proyecto Suplicy, que buscaba una renta mínima para la población (Abrantes, 2012:67), la transferencia les brindaba autonomía a los beneficiarios al gastar el dinero en lo que en verdad necesitaban, la asignación del recurso era por familia, ésta estrategia después se convirtió en el Programa de Renta Mínima (PGRM) puesto en marcha en 1999 (Ramos y Lobato, 2004:14-15).

Con la influencia del programa mexicano PRONASOL, se crea en 1995 el Programa Comunidad Solidaria que buscaba coordinar las acciones del gobierno para hacer más eficaz la asignación de recursos, aunque sus principales acciones se centraron en la distribución de alimentos (Ramos y Lobato, 2004:21). El programa contaba con estrategias para mejorar los servicios de salud, sin embargo, sus resultados no fueron los esperados.

En 1996 el gobierno brasileño apuesta por la creación del Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), el cual ofrecía becas a niños y promovía escuelas de tiempo completo y actividades extracurriculares; complementando a esta estrategia, se impulsa el Programa Federal de Garantía de Renta Mínima de 1997 que transfería recursos para apoyar nuevos programas de transferencia condicionadas en educación (Maldonado, 2014:341). Se apoya a la educación para que los niños cuenten con las herramientas para romper el ciclo de la pobreza y puedan desarrollar capacidades que les ayuden a mejorar sus condiciones de vida.

En 1999, los programas que se encontraban en marcha únicamente operaban en los municipios, sin contar con una estrategia a nivel federal, por tal motivo, se crea el Fondo de Combate a la Pobreza y se pone en marcha el primer programa federal de

transferencias condicionadas conocido como *Bolsa Escola* que en 2003 atendía a 99.7 por ciento de los municipios brasileños (Maldonado, 2014:341,344). *Bolsa Escola* ofrecía becas alimenticias para niños, y jóvenes, además del estímulo económico por la asistencia a clases.

En el año 2000, Brasil creó el *Projeto Alborada* que funcionaba además de articular los 17 programas sociales del gobierno, como un fondo de capital para los programas de transferencias condicionadas y no condicionadas que existían como *Bolsa Alimentação* creado en 2001, *Agente Jovem* en 2002, *Auxílio Gas* en 2002, *Cartão Alimentação* en 2003 (Maldonado, 2014:342-343). Todos estos programas se caracterizaron por estar focalizados, y de tener como principales beneficiarios a las familias y no a los individuos.

Como una forma de seguir modernizando e institucionalizando las políticas sociales, en 2001 se crea el Registro Único de Programas Sociales del Gobierno Federal, para unificar los registros de todos los programas que estaban operando, con la finalidad de reducir costos y crear una base para identificar a la población más necesitada (Ramos y Lobato, 2004:31). Dicha base de datos resultó ser muy útil para conocer cuál era la situación de cada familia, saber en cuántos programas se encontraban inscritos y si los recursos habían mejorado sus condiciones de vida.

En 2003, el gobierno brasileño basándose en la experiencia mexicana de Progreso-Oportunidades, integró todos los programas de transferencias en uno solo, con la finalidad de cubrir a toda la población pobre antes de 2006, el programa fue conocido como *Bolsa Família* (Maldonado, 2014:343). El programa tenía como objetivo principal apoyar a familias que se encontraran en extrema pobreza, es decir, que tuvieran un ingreso mensual *per cápita* menor a 27.64 dólares, aunque también se beneficiaban a familias consideradas moderadamente pobres. Para el año 2010, *Bolsa Família* atendía aproximadamente a 12.9 millones (Abrantes, 2012:70,71).

*Bolsa Família* terminó la fragmentación institucional, al ser un programa descentralizado, los municipios contaban con gran responsabilidad al ser el vínculo entre los gobiernos locales y el federal.

De la mano de *Bolsa Família* se encontraba *Fome Zero* o Hambre Cero, dicha política contenía almuerzos escolares, distribución de alimentos principalmente en zonas rurales e incentivos para la agricultura familiar (Maldonado, 2014:345). Sin embargo, durante el primer año Hambre Cero no logró con los objetivos propuestos, por tal motivo, el Banco Mundial rediseñó sus estrategias.

El gobierno de Lula, en el año 2003 impulsó la creación del Consejo para el Desarrollo Económico y Social, una asamblea de investigadores con el objetivo de llegar a acuerdos en torno a las reformas sociales. En 2007, comienza el Foro de Previsión Social, que buscó generar consenso entre los trabajadores, jubilados, pensionistas y empleados públicos y privados (Abrantes, 2012:69). Cabe resaltar la importancia de la inclusión de la población en la creación de las estrategias para promover el desarrollo humano.

En 2004, fue creado el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre con la finalidad de coordinar las políticas sociales del gobierno federal, esta situación provocó que se invirtiera más en programas para el desarrollo social y así ampliar la cobertura de servicios (Vaitsman, 2006:14). El contar con una institución que articulara la mayoría de los programas de seguridad social, resultaba beneficioso al reducir costos y coordinar esfuerzos.

En 2007, el gobierno impulsó una agenda social la cual contenía iniciativas para ampliar las oportunidades de los más vulnerables, entre los principales objetivos de la agenda destacan: la reducción de desigualdades, la integración de las políticas y el promover la participación de los diferentes órdenes de gobierno (Maldonado, 2014:347).

En junio de 2011, se crea el Programa Brasil Sin Miseria (BSM), para fortalecer y ampliar los beneficiarios del programa de Bolsa Familia, pretendiendo llegar a las familias que no se encontraban adscritas a algún programa social. El Programa Brasil Sin Miseria brinda una renta mínima, además de permitir el acceso a servicios públicos de mejor calidad (Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, 2013:4-5) Todo esto con la finalidad de desarrollar y ampliar sus capacidades, se apuesta mucho por generar habilidades productivas en la población.

Como complemento al Programa Brasil Sin Miseria, en el año 2012, la presidente Dilma Rouseff concretó el programa Brasil Cariñoso, que brinda una renta mínima más amplia a las familias con niños menores de seis años, además servicios de educación y salud (Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, 2015). El programa se destinaba a familias con menores de seis años ya que existían programas como *Bolsa Escola* que solo beneficiaban a niños en edad escolar por tanto, muchas familias quedaban desprotegidas.

Los programas de transferencias condicionadas siguieron expandiéndose, debido a la alta aceptación que tenían entre las familias brasileñas, además de los buenos resultados que habían traído. Durante el periodo de expansión de los programas de transferencia en Brasil, hubo un importante crecimiento y recuperación de los salarios reales, lo que repercutió favorablemente en el desarrollo social del país.

De acuerdo a un estudio realizado por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA, por sus siglas en portugués) en 2011, la reducción de la desigualdad está más relacionada con la recuperación de los salarios y el empleo que por la efectividad de los programas sociales, además de que el importante gasto público social que se destina a los programas sociales garantiza mejores resultados (Maldonado, 2014:300-302).

A pesar de que el proceso de desarrollo y consolidación del EB brasileño fue lento a comparación de otros países en la región, actualmente, Brasil es considerado uno de los países latinoamericanos con un sistema de bienestar bien desarrollado, además de ser reconocido a nivel mundial por sus destacados resultados y por la reducción de la pobreza que ha logrado.

### **Capítulo III. POLÍTICAS ALIMENTARIAS EN MÉXICO Y BRASIL 1920-2015**

La región de América Latina, ha reducido de manera importante el número de personas que se encuentran en inseguridad alimentaria, lo que ha permitido que haya alcanzado la meta 1C de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), de reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre entre 1990 y 2015.

También debido a los bajos índices de personas subalimentadas en el continente, se cumplió con el objetivo 1 de la Cumbre Mundial de la Alimentación, de reducir a la mitad la prevalencia de personas afectadas por hambre (FAO, 2015:1).

La prevalencia de subalimentación se obtiene a través de la medición de varios indicadores como la disponibilidad de alimentos en la nación; la población total del país; estimado de pérdidas y desperdicios de alimentos; parámetros de las necesidades de energía alimentaria de la población con base en sexo, edad y talla; los datos sobre el acceso físico y económico de los alimentos; y por último, la distribución normal del consumo de alimentos (Urquía, 2014:93).

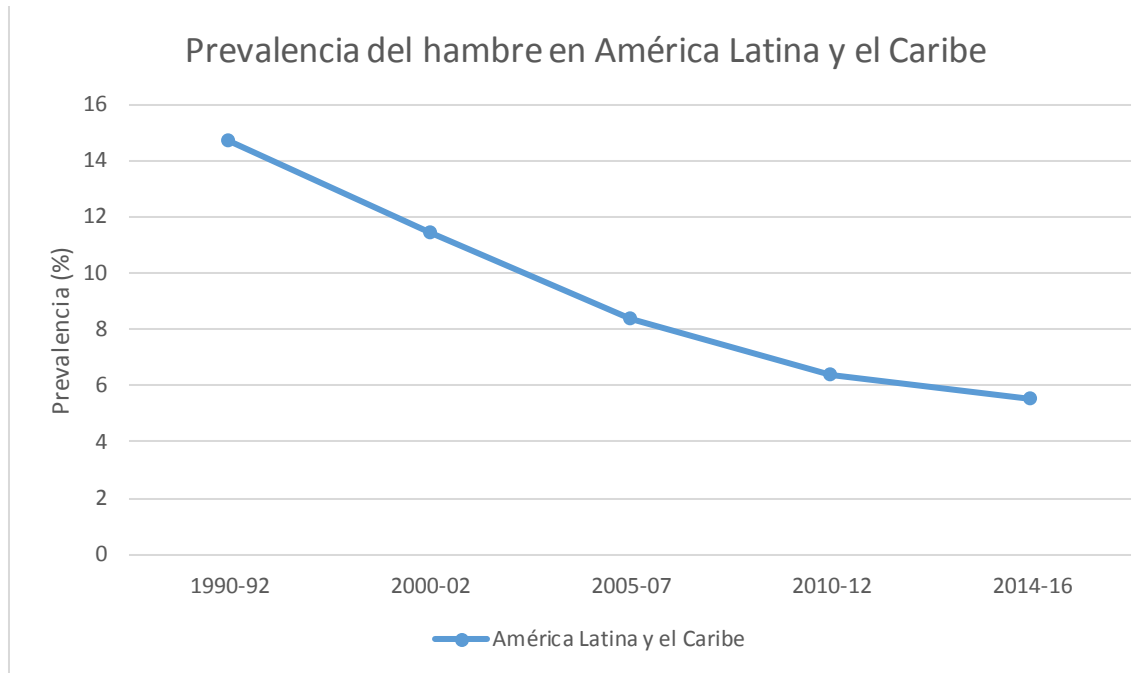
Esto significa que las mediciones internacionales para obtener la prevalencia de subalimentación toman en cuenta la cantidad de alimentos que tiene un país para alimentar a su población, sin importar si existe una distribución de alimentos benéfica para todos o si las familias cuentan con el ingreso para acceder a los alimentos.

Amartya Sen menciona que en la mayoría de los casos, la situación de hambre que experimentan las naciones se debe a los bajos ingresos que tienen las familias y no a la cantidad de alimentos disponibles que tenga un Estado, además añade que la inseguridad alimentaria puede existir incluso, a pesar de que la nación se encuentre en un periodo de prosperidad económica (De Schutter, 2010:1).

Ante esta situación es importante implementar políticas que se centren en la generación de ingresos de las familias y no en elevar la producción nacional. México y Brasil cuenta con la cantidad de alimentos suficientes para que su población tenga una ingesta calórica adecuada, el problema es que las familias no cuentan con los ingresos necesarios para

poder cubrir el costo de la canasta básica, por lo tanto, los programas que se implementen deben de mejorar el ingreso y facilitar el acceso a los alimentos.

**Gráfica I**



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

La Gráfica I muestra la disminución del porcentaje de prevalencia del hambre en América Latina que a principios de la década de 1990 se encontraba aproximadamente en un 14,7% y que según estimaciones hechas por la FAO, en el periodo de 2014 a 2016, la prevalencia de hambre en la región se encontrará por debajo del 5,5%.

A pesar de los resultados obtenidos, aún millones de personas se encuentran en una situación vulnerable, que no les permite obtener fácilmente alimentos para un desarrollo óptimo. Ante esta situación, las naciones latinoamericanas, en conjunto con organismos internacionales como el BM, han implementado nuevos mecanismos y estrategias para combatir el hambre.

Entre estas acciones destaca la impulsada por el Gobierno de Chile en colaboración con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), conocida como Fondo Chile Contra el Hambre y la Pobreza, que promueve una política de cooperación a través de

un fondo financiado completamente por el estado chileno para erradicar el hambre (Fondo Chile contra el Hambre y la Pobreza, 2016). Los beneficios no solo se quedan en Chile, si no que se apoya a países en América Latina, el Caribe, Asia y África, lo que permite compartir experiencias e implementar programas que han funcionado en América en otros continentes.

Otra iniciativa importante fue la creación del Centro de Excelencia contra el Hambre, promovido por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el gobierno de Brasil en 2011, cuyo principal objetivo es apoyar a otros países a mejorar su seguridad alimentaria y nutricional (CINU, 2011). La estrategia permitirá que Brasil y el PMA ayuden a otros países a diseñar e implementar sus propias políticas.

Finalmente, la FAO de la mano del gobierno de México ha lanzado una estrategia para erradicar el hambre en Centroamérica. La Iniciativa Mesoamérica sin Hambre surge de un acuerdo entre la FAO y el gobierno mexicano en el año 2014, el apoyo se destina a 9 planes nacionales y un plan regional que beneficia a Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana (Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica, 2016). A pesar que el proyecto aún es muy reciente, cuenta con importantes socios estratégicos como el BID y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Si bien, también se han creado iniciativas dentro de las naciones, estas no llegan a tener el alcance que tienen las estrategias que se implementan por parte de un Estado y un organismo internacional, debido a que los programas nacionales cuentan con menos recursos y solo se destinan a beneficiar a la población del Estado y no pretende llegar a más naciones.

Dentro de la región latinoamericana México y Brasil destacan por ser países que han cumplido con los objetivos de reducir el hambre. Además de los esfuerzos que realizan a nivel internacional para erradicar el hambre, las políticas alimentarias que han implementado al interior de sus países, han sido en gran medida las responsables de sus bajos índices de personas subalimentadas como lo muestra la Tabla I.

**Tabla I**

**Prevalencia (%) de hambre en Brasil y México 1990-2016**

| País/  | 1990-92 | 2000-02 | 2005-07 | 2010-12 | 2014-16* |
|--------|---------|---------|---------|---------|----------|
| Brasil | 14,8    | 11,2    | <5      | <5      | <5       |
| México | 6,9     | <5      | <5      | <5      | <5       |

\*Proyecciones

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Brasil desde el periodo de 2005 a 2007, redujo el porcentaje de prevalencia de hambre en su país en 5% o menos, lo que lo ubica como un país que garantiza a sus ciudadanos el derecho a una alimentación adecuada. Por su parte México logró reducir la prevalencia de hambre en el país en 5% o menos desde el periodo de 2000 a 2002.

Ambas naciones cuentan con amplia experiencia en el campo de políticas para seguridad alimentaria, sus políticas ha sido un proceso largo y complejo, que ha requerido del trabajo en conjunto de la mayoría de las dependencias de gobierno, además del apoyo de la sociedad civil para garantizar el éxito.

A continuación se describirá el desarrollo de la política alimentaria en México y Brasil, primero se analizará el caso mexicano y posteriormente se recapitularán los principales programas dirigidos a erradicar el hambre en Brasil; debido a que las dos naciones cuentan con muchos programas sociales para mejorar la situación alimentaria de la población, únicamente se mencionarán los programas más exitosos o los que para la época hayan resultado relevantes.

### **3.1 Desarrollo de la Política Alimentaria en México**

Dentro de los primeros programas que impulsó el gobierno mexicano para proveer seguridad alimentaria a la población, encontramos el programa de desayunos escolares gratuitos de 1922. Los desayunos solo eran para alumnos de escuelas primarias de ocho instituciones, conocidas como Centros de Educación y Cultura Social (Fell, 1989:42).

Dicho programa únicamente operó en las zonas urbanas de la Ciudad de México y en Puebla. El proyecto fue creado para incentivar la asistencia escolar y no por considerar el hambre como una problemática social.

A lo largo de la década de 1920 no existió ningún tipo de programa social, los apoyos y beneficios que recibía la población únicamente provenían de instituciones benéficas o de agrupaciones civiles. Un grupo de mujeres preocupadas por la situación alimentaria de los niños y niñas de la Ciudad de México, crea en 1929 el Programa Gota de Leche que brindaba asistencia y alimentos a los niños más necesitados (SNDIF, 2016), dicho programa al ser financiado por un pequeño sector de la población no tuvo gran alcance. Sin embargo, esta iniciativa sentó las bases para la creación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF).

En la década de 1930 la mayoría de la población en México se encontraba en una situación de pobreza, por lo que el gobierno con la finalidad de regular los precios y el abasto de productos básicos creó los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) y el Comité Regulador del Mercado del Trigo. Para el año de 1938, dichas instituciones se transformaron en el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, con el propósito de regular la producción, distribución y precios de los granos (DICONSA, 2015). El Comité cumplió con sus funciones, sin embargo, eso no se tradujo en importantes beneficios para la población, ya que la mayoría de la sociedad aún presentaba importantes deficiencias alimentarias y problemas para acceder a los artículos de primera necesidad.

El principal problema no era que no se contara con los alimentos suficientes para alimentar a la población, si no que la población no contaba con los recursos para adquirir los alimentos necesarios para una buena nutrición. La falta de ingreso de las familias, aunado a la falta de apoyos por parte del gobierno, mantenía a la mayoría de la población en una situación de vulnerabilidad, que se agravaba en las zonas rurales del país.

Para 1941 el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias es remplazado por la Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. de C.V. (NADYRSA), que inauguró la Lechería Nacional en 1944 (CONEVAL, 2010:32), la cual, estaba encargada de elaborar y distribuir leche de buena calidad a precios accesibles para la población vulnerable, la leche que se distribuía contaba con un precio subsidiado (LICONSA, 2014). La empresa se modificó a

lo largo del tiempo, quedando finalmente establecida como LICONSA S.A. de C.V. a partir de 1995.

En la década de los 40, el gobierno mexicano comienza a brindar protección social a sus pobladores, a través de la implementación de políticas de subsidios a los productores y consumidores de alimentos, que iban desde apoyos para el abasto y reducción de los precios, hasta créditos e importación de granos. (Barquera *et al*, 2001:465).

Estas iniciativas de subsidios generales a algunos productos, si bien se destinaban para toda la población, la realidad era que no todas las personas gozaban de los beneficios, ya que las familias que no contaban con ingresos suficientes no podían adquirir los productos aunque éstos se encontraran subsidiados.

Debido a que la inseguridad alimentaria requería más acciones por parte del gobierno que solo brindar subsidios a productos básicos, dieron inicio programas que centraban sus esfuerzos en mejorar las condiciones alimentarias. Dentro de las primeras acciones nutricionales encontramos el Programa de Yodación de Sal, implementado en 1942, con la finalidad de reducir el bocio endémico (CONEVAL, 2010:38).

Durante la década de 1940 y 1950, se continuó con los desayunos escolares en ciertas zonas de la República y con los programas de subsidio a los productos básicos con el objetivo de beneficiar a los productores y a los consumidores más necesitados. Sin embargo, fue hasta 1962 cuando se crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que buscaba coordinar las actividades de regulación alimentaria que llevaba a cabo el gobierno; a través del acopio, comercialización y distribución de productos básicos para lograr la protección de consumidores y productores de bajos ingresos (Martínez *et al*, 2011).

El hecho que una sola compañía se hiciera cargo de la regulación de precios y la distribución de los alimentos, hacía mucho más eficaz el proceso, se reducían costos además que se tendría un mejor control de los recursos.

Entre las filiales de CONASUPO se encuentran la Compañía Rehidratadora de Leche CONASUPO; la Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares (CODISUPO); la Compañía de Productos Agropecuarios CONASUPO; la Compañía de Comisiones y

Servicios; y la Compañía de Maíz Industrializado CONASUPO (MICONSA) (Delgadillo, 1993:205). Las filiales se fueron adhiriendo poco a poco dependiendo de las necesidades de la Compañía.

La Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares (CODISUPO) vendía productos a través de tiendas fijas y móviles, también esta filial tuvo varios cambios hasta que se consolidó como Distribuidora CONASUPO (DICONSA) en 1972 (Delgadillo, 1993:205). A través de esta distribuidora, la población podía comprar diversos productos de la canasta básica a precios relativamente bajos.

En 1979, el Programa de Abasto Rural que facilitaba el acceso de productos alimenticios a las comunidades con mayor marginación se integra a DICONSA, con lo que a través de sus tiendas, almacenes rurales y centrales, se proveía de los productos que la población requería para su alimentación (DICONSA, 2016).

A partir de la década de 1970, la desnutrición y la erradicación del hambre son temas centrales para el gobierno (Maldonado, 2014: 308-309), sin embargo, siguió teniendo como política alimentaria principal dar subsidios a los alimentos. El facilitar el acceso a ciertos bienes, beneficiaba a la población pero no se atendían las causas principales de inseguridad alimentaria, tal como la falta de ingreso.

Debido a la crisis alimentaria de la década de 1970, en donde el Estado mexicano se vio seriamente afectado por el aumento de los precios de los alimentos a nivel mundial, en 1980 se crea el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), derivado de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados COPLAMAR. El objetivo del SAM era lograr la autosuficiencia nacional de granos básicos al reducir la dependencia de importaciones además de impulsar la agricultura en zonas deprimidas y mejorar la distribución de alimentos (Maldonado, 2014:311).

Una de las acciones que integraban al SAM se enfocaba en el consumo y la ingesta calórica, contó con una población objetivo de 19 millones de personas. Con base en la Encuesta de Ingreso-Gasto de 1977, se definió una Canasta Básica Recomendable para la población, no obstante, ésta no cubría los mínimos normativos nutricionales (Lusting y Espejo, 1982:270). Para el funcionamiento del SAM fue necesaria la participación de

varias dependencias, lo que resultaba innovador, pero generó muchos problemas dentro de las Secretarías, por tanto, no tuvo gran éxito y fue desarticulado en 1983.

En ese mismo año, operó el Programa Nacional de Alimentación, también conocido como PRONAL, que contaba con subsidios en alimentos y control de precios. El programa también distribuía de forma gratuita o subsidiada alimentos a los sectores más necesitados de la población, principalmente a menores de cinco años y a mujeres embarazadas y lactantes.

El PRONAL trabajó de forma conjunta con la CONASUPO (Barquera *et al*, 2001:465) por lo que el programa resultó importante porque por primera vez, existía una estrategia alimentaria focalizada, principalmente porque los más afectados por la carencia alimentaria resultaban ser las mujeres y niños.

En 1986, CONASUPO impulsó el Programa Maíz-Tortilla, a través de unas fichas o tarjetas llamadas tortibonos, y posteriormente tortivales, que permitía a las familias tener un kilogramo diario de tortilla. El programa trajo buenos resultados, pero debido a problemas en la focalización, fue reestructurado con el apoyo del Banco Mundial y reinició operaciones en 1990, esta vez fue conocido como Programa de Subsidio al Consumo de la Tortilla (Diario Oficial de la Federación, 2003:2).

En un principio el subsidio a la tortilla fue severamente criticado debido a que al ser un subsidio generalizado, se apoyaba a toda la población y no a las que realmente necesitaban el apoyo; a partir de 1990, los requisitos de elegibilidad fueron modificados, convirtiéndose en una política más focalizada que priorizaba las comunidades más necesitadas.

En 1992, inició el Fideicomiso para la Liquidación del Subsidio a la Tortilla, también conocido como FIDELIST, que se encargaba de realizar los pagos a los industriales de la masa y tortilla. En 1995 el FIDELIST fue discontinuado, aunque la eliminación del subsidio fue hasta 1999 (Diario Oficial de la Federación, 2003:2). Para aquellas familias que se vieron afectadas por la eliminación del subsidio universal de la tortilla comenzó el Programa Tortilla en el año 2000.

Debido a la crisis económica que vivía el país, el programa conocido como PRONAL fue descontinuado en 1988, siendo sustituido por el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). El PRONASOL, se enfocaba en el bienestar social, y una de sus acciones se centraba en la alimentación y el abasto, por tal motivo, se instalaron más de 3 mil tiendas rurales y se apoyaron a otras 10 mil, se apoyó la construcción y mejoramiento de mercados públicos, bodegas y almacenes (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994:101-102).

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), dentro de sus acciones para garantizar la seguridad alimentaria, trabajó de forma conjunta con la CONASUPO y el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), el cual seguía brindando desayunos escolares.

PRONASOL desarrolló el programa de Ayuda Alimentaria Directa a Grupos de Riesgo en Comunidades Indígenas en Extrema Pobreza, dicha estrategia brindaba a las comunidades alimentos necesario para un buen desarrollo, dichos alimentos tenían cuota de recuperación (CONEVAL, 2010:39), por lo cual, no todas las personas podían gozar del beneficio.

En 1997, el PRONAL deja de operar y en su lugar el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, impulsa la política social llamada PROGRESA, (la primera del tipo de transferencia monetaria directa), contaba con tres rubros principales: educación, salud y alimentación; la transferencia directa era con el objetivo de mejorar el consumo nutricional de los más vulnerables (Maldonado, 2014:321).

En este caso se hacía frente a las críticas que habían tenido los programas de subsidios generales, ya que ahora las familias con menores ingresos podrían comprar los productos en las tiendas subsidiadas ya que mensualmente recibirían recursos, además que el dinero lo podrían gastar en lo que ellos consideraran necesario para su familia.

Continuando con los programas de transferencias directas, el programa OPORTUNIDADES, antes PROGRESA, implementado desde el año 2002, apostaba por mejorar las condiciones alimentarias de las comunidades más pobres, la estrategia incluía la transferencia monetaria a familias para mejorar la cantidad y diversidad de

alimentos. También se distribuían complementos alimenticios para menores de cinco años con algún grado de desnutrición (CONEVAL, 2010:40).

Además del programa OPORTUNIDADES, el presidente Vicente Fox, impulsó el Programa Arranque Parejo en la Vida (APV), que comenzó en el año 2001, brindando a mujeres embarazadas, niñas y niños recién nacidos, beneficios como multivitamínicos y suplementos alimenticios, además de atención integral a los menores de 28 días (Secretaría de Salud, 2008:12). Principalmente el programa se enfocaba en garantizar los derechos reproductivos de las mujeres más que en mejorar la situación alimentaria, sin embargo, los beneficios mejoraban el desarrollo de los niños en los primeros años.

Hasta el año 2013, el 40% de los hogares en México estaban inscritos en al menos un programa social de ayuda alimentaria, siendo OPORTUNIDADES el programa con mayor cobertura a nivel nacional, seguido por los Desayunos Escolares del DIF y el programa de LICONSA (Morales-Ruán *et al*, 2013:201).

En el año 2001, comenzó el programa de Salud y Nutrición para los Pueblos Indígenas que distribuía suplementos alimenticios a niños, niñas, mujeres embarazadas y en lactancia (CONEVAL, 2010:49). Durante este periodo la mayoría de los programas para mejorar la nutrición fueron coordinados por la Secretaría de Salud, y estaban dirigidos a mujeres y niños, lo que dejaba fuera a adultos mayores y otros grupos que también se encontraban en una situación vulnerable.

Para brindar atención a los sectores de la población que habían sido excluidos por otros programas focalizados, en 2003 dio inicio el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), que fue operado de forma conjunta en 2008 con el Programa de Abasto Rural, ambos estaban dirigidos por DICONSA, dicho programa fue conocido como PAARYAR, Programa Apoyo Alimentario y Abasto Rural.

El apoyo alimentario se daba en especie y en efectivo, pero para poder obtener los beneficios se debía asistir a pláticas sobre alimentación, nutrición y salud (Diario Oficial de la Federación, 2013), es decir, el programa condicionaba los beneficios. La asistencia se daba únicamente a aquellas familias que no se encontraban inscritas a algún otro programa social como OPORTUNIDADES.

Para beneficiar a las comunidades rurales, en 2008 inició el Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP), con la finalidad de brindar una mejor alimentación a las comunidades más alejadas que no habían sido beneficiadas por otros programas por ser localidades de difícil acceso.

El programa brindaba cuatro tipos de apoyo: una transferencia monetaria para mejorar la alimentación; complementos nutricionales y capacitaciones para el consumo de complementos nutricionales; acciones para mejorar las viviendas; y por último, fortalecer la organización comunitaria (Diario Oficial de la Federación, 2008).

También para beneficio de las poblaciones más vulnerables operaba el Programa de Albergues Escolares Indígenas (PAEI), comenzó en la década de los 70, pero a partir del 2013, el programa se amplió y se dividió en Atención en Albergues y Comedores Escolares Indígenas, y en Atención en Albergues Comunitarios Indígenas.

En ambas modalidades se brinda alimentación a los niños indígenas que se encuentren inscritos en una institución de educación básica, por otro lado, DICONSA y LICONSA se encargan de abastecer a los comedores (Diario Oficial de la Federación, 2013). Las personas que acuden a los Albergues reciben tres raciones de comidas diarias, además de alojamiento.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), en conjunto con los sistemas estatales del DIF y del Distrito Federal impulsó la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) en el año 2001, la cual, buscaba mejorar las condiciones nutricionales de la población (Gobierno Federal, 2011:4),

La estrategia del DIF se articula por cuatro programas, el primero de ellos es Desayunos Escolares que brinda alimentos a niños que se encuentren en educación básica, el segundo programa es Atención a Menores de 5 Años en Riesgo no Escolarizados que brinda apoyos alimentarios de acuerdo a las necesidades nutricionales de los infantes además de brindar orientación alimentaria a los padres.

El tercer programa es Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo que ofrece apoyos alimentarios temporales a familias en situación de pobreza y en situación de desastre; el cuarto y último programa es el de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables que otorga

despensas a los sujetos que menciona el artículo 4° de la Ley de Asistencia Social (CONEVAL, 2010:44-46).

En 2008 en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) se implementó el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, el programa fue modificado y renombrado, siendo conocido como Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria, teniendo como objetivo central mejorar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza en zonas marginadas (SAGARPA, 2015). El PESA es operado por la FAO y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)

A pesar de los múltiples intentos por reducir el número de personas con carencia alimentaria, ciertos sectores de la población aún presentaban problemas para acceder a alimentos; ante esto, en 2012, se elaboró el Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en México, que fue utilizado para impulsar políticas alimentarias mejor estructuradas, además de ser un instrumento esencial para la creación del Programa Nacional México sin Hambre (Urquía, 2014: 96)

En 2013 se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE), también conocida como Cruzada Nacional contra el Hambre, que incluye comedores comunitarios, entre otras actividades. SINHAMBRE se destinó a las zonas consideradas prioritarias, en la primera etapa del programa se incluyeron solo 400 municipios, que de acuerdo a los estudios del CONEVAL requerían atención prioritaria (SEDESOL, 2015).

Como parte de la Cruzada Nacional contra el Hambre, se distribuyeron las Tarjeta SinHambre, un beneficio que consiste en una transferencia monetaria través de DICONSA, que permite a los beneficiarios adquirir entre 15 productos alimenticios en las tiendas móviles o fijas (SINHAMBRE, 2016).

En SINHAMBRE, la participación de la sociedad civil fue requerida, puesto que es la encargada de operar los comedores comunitarios, parte esencial del proyecto. Esta iniciativa fue innovadora ya que por primera vez incluía a los tres órdenes de gobierno.

Los programas sociales anteriores aunque también tenían cobertura a nivel nacional, los estados y los municipios no tenían gran participación dentro de las políticas.

SINHAMBRE ha sido la más reciente y destacada política social que México ha implementado para garantizar seguridad alimentaria, porque ha reunido casi a todos los programas que tenía en uno solo, lo que hace más efectivo su trabajo al coordinar las actividades desde una sola secretaría, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). A pesar de que el programa tenga poco tiempo, de estar en funcionamiento, el Secretario de Desarrollo Social, José Antonio Meade asegura que las estrategias implementadas están funcionando y están dando buenos resultados (Valadez, 2016).

Actualmente, México es considerado uno de los países latinoamericanos más exitosos en cuanto a políticas alimentarias se refiere. La FAO menciona que México ha cumplido con el primer objetivo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de la Cumbre Mundial de Alimentación, al reducir la prevalencia de subalimentación (FAO, 2015:47).

Sin embargo, a pesar de que se tenga el reconocimiento mundial por la reducción de los índices de personas con inseguridad alimentaria, la realidad es que en México aún 28 millones de personas, según datos del CONEVAL, tienen carencia por acceso a la alimentación, lo que ha seguido aumentando en los último dos años, al igual que los índices de población que se encuentra en situación de pobreza (CONEVAL, 2016). Por tal motivo, es necesario seguir trabajando en la evaluación y reestructuración de las políticas que se encuentran funcionando para hacerlas más efectivas.

### **3.2 Desarrollo de la Política Alimentaria en Brasil**

Brasil comenzó a considerar el problema del hambre y la desnutrición a partir de la década de 1940, por tal motivo, se emprendieron acciones para mejorar la producción agrícola e industrial de alimentos (Pinsky, 2007:108). Sin embargo, fue hasta 1946, cuando Josué de Castro publicó su libro titulado *Geografía del Hambre*, que se propone una política nacional de nutrición y que pone al centro del debate el tema del hambre (Jacobi, 1994:7).

A partir de esa aportación se comenzaron a brindar servicios de alimentación, se empezó a trabajar en políticas para instaurar el salario mínimo y se crea en 1955 el Sistema Nacional de Merienda Escolar (SNME) para beneficiar a alumnos de escuelas públicas de educación básica. La mayoría de los alimentos que se brindaban en el SNME provenían de los excedentes de la producción estadounidense (Leão y Maluf, 2012:14). A pesar de que el tema del hambre resultó importante debido a la cantidad de personas que se encontraban afectadas, únicamente se comenzó a beneficiar a los niños que asistían a clases.

Durante el gobierno de Café Filho, en 1955 se creó el Servicio de Alimentación de la Previsión Social (SAPS) que apostaba por el abastecimiento de alimentos básicos a precios accesibles para los trabajadores. Para 1962, a través de una ley el SAPS se transformó en la Compañía Brasileña de Alimentos (COBAL), empresa que distribuía alimentos a bajo costo en supermercados para beneficio de toda la población (Ministerio de Salud, 2006:21). La Compañía se abastecía de productos de los pequeños productores, dichos productos posteriormente eran vendidos con subsidios a la sociedad.

Siguiendo con las políticas para facilitar el acceso a los alimentos en el año de 1963, con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos (PMA), se otorgaron comidas escolares gratuitas en la zona noreste del país. Durante doce años el PMA brindó el beneficio hasta que el gobierno brasileño, absorbió completamente los gastos y la coordinación del proyecto (PMA, 2014). Fue entonces que se destinó el programa en la región norte, debido a que la mayoría de las poblaciones tenían carencia alimentaria y frecuentemente eran afectados por la sequía.

En 1964, hubo un golpe de Estado que instauró un régimen autoritario que duró aproximadamente 20 años, durante este periodo hubo una importante supresión de derechos civiles y políticos, que aunado a la mala distribución de los recursos, incrementaron la desigualdad social (Leão y Maluf, 2012:14). Ante esta situación, la sociedad civil comenzó a organizar diversos movimientos para exigir que sus derechos políticos y sociales fueran garantizados.

En 1967, el Servicio Nacional de Merienda Escolar se convierte en la Comisión Nacional de Alimentación Escolar, continuando con la distribución de alimentos para los

estudiantes de educación básica (Ministerio de Salud, 2006:21). Debido a que los escasos programas alimentarios solo eran destinados para mujeres embarazadas y niños, la mayoría de los sectores de la población brasileña resultaban excluidos de los beneficios.

A partir de 1964 y hasta 1972, el tema del hambre perdió importancia dentro de la agenda gubernamental y solo se trató desde el sector salud, lo que produjo que las acciones que se creaban para erradicarla fueran cada vez menos y que contaran con poco apoyo gubernamental. En 1972 se crea el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) que buscaba apoyar al gobierno en la creación de una política alimentaria, lo que ayudó a traer nuevamente el tema de la alimentación a la agenda gubernamental.

El INAN estaba encargado de elaborar, promover y evaluar el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PRONAN), mismo que contaba con diversos programas entre los que destaca el Programa de Complementación Alimentaria, el Programa de Nutrición y Salud y el Programa de Racionalización de la Producción y Comercialización de Alimentos (Ministerio de Salud, 2006:21). A partir de este momento serán más frecuentes los programas sociales para mejorar las condiciones de vida de la sociedad.

El Programa de Nutrición en Salud (PNS) de 1975, suministraba alimentos a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia y a niños menores de 7 años, principalmente los beneficios llegaban a las zonas más pobres de Brasil. En 1985 el programa se denominó Programa de Suplementación Alimentaria (PSA) siendo su población objetivo nuevamente mujeres embarazadas y en lactancia, solo que esta vez se redujo la edad de 7 años a 4 años en el caso de los niños que se consideraban beneficiarios (Ministerio de Salud, 2006:27).

El Programa de Apoyo a la Nutrición (PAN), al igual que el PSA, se dirigía a mujeres embarazadas, en periodo de lactancia y a niños menores de 4 años de la región centro sur, la principal diferencia de los programas consistió en que el PSA estaba coordinado por el Ministerio de Salud, mientras que el PAN fue regulado por la Legión Brasileña de Asistencia (Prates *et al*, 1996:15). Ambos programas entregaban los beneficios de forma mensual a través de puestos de salud y centros comunitarios.

Debido a que no existía una dependencia que coordinara los esfuerzos para la lucha contra el hambre, en la mayoría de los casos las familias recibían el mismo beneficio pero de diferentes dependencias, desperdiciando recursos en una misma población, siendo que ese dinero podría ser utilizado para ampliar el programa.

A diferencia del PSA y el PAN, el Programa Integrado de Nutrición y Salud (PINS) y el Programa de Abastecimiento de Alimentos Básicos en Áreas de Baja Renta (PROAB) no brindaban alimentos de forma directa sino de forma subsidiada, dichos alimentos solo podían ser adquiridos en ciertos establecimientos (Musgrove, 1990:201).

Este programa era destinado para la población que se encontraba en situación de pobreza pero que con el subsidio podía acceder a alimentos para satisfacer sus necesidades. Para las poblaciones que se consideraban con una situación más grave se destinaban los programas que distribuían los alimentos de forma gratuita, el problema es que al ser solo para mujeres embarazadas, en periodo de lactancia y niños, los adultos mayores, discapacitados y otros sectores seguían siendo excluidos.

En el año de 1975, ante los índices de bocio endémico, Brasil implementó el Programa de Lucha contra el Bocio Endémico (PCBE), el cual agregaba yodo a la sal de cocina, con la finalidad de disminuirlo y erradicarlo (Carvalho, 1995:93). El programa se estableció de manera permanente y para 1990 el bocio endémico se encontraba en niveles muy bajos en el país.

En la primera mitad de la década de 1980, la mayoría de las acciones que se implementaron en materia de seguridad social fueron dirigidas principalmente a los niños. En 1981, el gobierno de Brasil en conjunto con UNICEF, impulsó el Programa Nacional para el Fomento de la Lactancia (PNIAM, por sus siglas en portugués), que fomentaba la lactancia materna durante un periodo más prolongado, además de proveer servicios de salud a las madres lactantes (Pinsky, 2007:108).

En 1983, se suministró vitamina A en zonas consideradas en riesgo como Pernambuco, Paraíba y Minas Gerais, dicho programa se fue ampliando poco a poco hasta llegar a otras localidades, en donde el objetivo central fueron los menores de edad. Estas mismas poblaciones se habían visto beneficiadas con la distribución de cápsulas de sulfato

ferroso que reducían las deficiencias de hierro que presentaban los niños (Carvalho, 1995:84). Si bien, estos programas resultaban benéficos para la población, solo resolvían el problema por un momento, ya que sin una alimentación adecuada, los niños nuevamente seguirían con los problemas de desnutrición y de deficiencia de vitaminas.

El Programa Nacional de Leche para Niños Pobres (PNLCC) creado en 1986 también fue conocido como ticket de leche, fue destinado a niños menores de 7 años de edad, que recibían un litro de leche diario (Prates *et al*, 1996:15). El programa tuvo varios problemas entre los que destacan que se dirigía a la misma población objetivo que el PSA y el PAN, ante esto y acusaciones de corrupción el programa fue suspendido en 1991.

Continuando con programas que entregaban tickets como beneficios, en 1977 comienza el Programa de Alimentación del Trabajador (PAT), que consistía en tickets alimentarios que eran entregados a los trabajadores en sus empresas (Prates *et al*, 1996:16). Dichos tickets podían ser cambiados en tiendas establecidas por artículos de primera necesidad, con lo cual, apoyaban a la economía familiar.

A partir de 1985, el combate al hambre y la pobreza fueron retomados nuevamente como parte fundamental de la agenda gubernamental, ante esto es creado el plan de subvención para la intervención inmediata contra el hambre y el desempleo (Ministerio de Salud, 2006:27). Los cambios que tenía la agenda gubernamental obedecían a los intereses del gobierno en turno, ya que algunos presidentes consideraban el tema del hambre como prioridad y otros no.

En 1985 se impulsó el Programa de Alimentación Popular (PAP), que bajo la coordinación del Ministerio de Agricultura, vendía alimentos a precios bajos comprados al COBAL; llegando a atender en su mejor momento alrededor de 6.2 millones de personas, sin embargo solo estuvo en operaciones durante cuatro años (Carvalho, 1995:96).

En 1986, las políticas referentes al combate del hambre son implementadas desde el Sector Salud y en el marco de la 8ª Conferencia Nacional de Salud, se llevó a cabo la primera Conferencia Nacional de Alimentación y Nutrición, la cual proponía crear una Política Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN), un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y un Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (Leão y Maluf,

2012:17). La población civil fue el principal motor para que el tema del hambre fuera nuevamente considerado como una prioridad, por tal motivo, las estrategias para combatir el hambre durante esta época contarán con mayor participación de la sociedad.

A partir de 1990, la mayoría de los programas que combatían el hambre, fueron descontinuados, quedando la Campaña de la Merienda Escolar y el PAT como los únicos programas para garantizar la seguridad alimentaria. En 1990, el gobierno se propuso atender a aproximadamente 13 millones de niños menores de siete años en los programas federales contra el hambre (Jacobi, 1994:12), población que había sido atendida durante las décadas pasadas por programas como PSA, PAN y PNLCC.

En 1991, el llamado Gobierno Paralelo del Partido de los Trabajadores (PT) brinda al gobierno federal una propuesta para un programa de seguridad alimentaria, que ponía el hambre como una cuestión política (Jacobi, 1994:12-13). Otra propuesta que resultó del Gobierno Paralelo fue la Política Nacional de Seguridad Alimentaria para Brasil, dada a conocer en 1991 para garantizar la seguridad alimentaria a todos los brasileños (Leão y Maluf, 2012:18). Todas estas propuestas surgían durante un contexto político bastante complejo en Brasil debido a la inestabilidad política.

En 1992, el Movimiento por la Ética en la Política, además de exigir que el presidente Fernando Collor fuese enjuiciado por malos manejos en su administración, propone el tema del hambre como prioridad en la agenda nacional, el movimiento estaba conformado por la sociedad civil y Organizaciones No Gubernamentales (ONG's). (Jacobi, 1994:12)

El sociólogo Herbet de Souza impulsó la iniciativa Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida en 1993, que recaudaba alimentos (Jacobi, 1994:14), además de concientizar a la población acerca de la problemática de la carencia de alimentos, ayudaba a los más necesitados. La Iniciativa resultó todo un éxito, porque permitió que el gobierno, el sector privado y la sociedad trabajaran coordinadamente. En este periodo, la lucha contra el hambre fue caracterizada únicamente por la donación de alimentos, lo que convertía dichas acciones en asistencialistas.

Todas estas iniciativas de la sociedad civil trajeron consigo una nueva idea de la política, ya que ahora se trabajaba estrechamente con el Estado. Lo que convertía a la población brasileña en una sociedad mucho más participativa y organizada, interesada en defender sus derechos sociales y políticos.

En 1992, el gobierno de Itamar Franco retoma las iniciativas del Gobierno Paralelo y de la sociedad en general, y da prioridad al tema del hambre en su agenda política. Ante las exigencias de la población civil se crea el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA) en 1993.

Dicho consejo tenía como meta diseñar las estrategias necesarias para combatir el hambre en el país; congregaba a funcionarios del gobierno y a miembros de la sociedad civil para coordinar acciones en la lucha contra el hambre (Ramos y Lobato, 2004:20). El CONSEA solo operó dos años ya que fue desarticulado con la llegada del presidente Cardoso en 1995.

El CONSEA promovió la creación del Plan de Combate al Hambre y a la Miseria, que incluía estrategias como la merienda escolar que beneficiaba a aproximadamente 30 millones de niños, las principales acciones que incluía este programa se dirigían a menores de 5 años (Jacobi, 1994:13-14). Resultó interesante que dentro de este plan se incluyeron acciones para distribuir alimentos incluso en comunidades afectadas por la sequía.

El CONSEA fungía como el coordinador de las políticas, lo que desde hace mucho tiempo Brasil requería para evitar que existieran dos estrategias con la misma población objetivo y con los mismos beneficios, evitando así gastar el presupuesto dos veces en una misma actividad.

Otra de las estrategias propuestas por el recién creado CONSEA, fue el Programa de Distribución Emergencial de Alimentos de 1993, también conocido como PRODEA. Esto ante los resultados que había publicado el Instituto de Investigación Económica y Aplicada (IPEA, por sus siglas en portugués), que estimaba 32 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria (Prates *et al*, 1996:16).

El PRODEA brindaba canastas básicas de alimentos bajo la administración de la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), sin embargo, el programa se puso en marcha hasta 1995. El PRODEA fue criticado por no atender de fondo las causas de las desigualdades sociales y solo resolver el problema de manera temporal, convirtiéndose en un programa asistencialista.

Por propuesta del CONSEA se llevó a cabo la Primera Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ministerio de Salud, 2006:37) que permitió tener un concepto más claro de la seguridad alimentaria y sobre sus posibles acciones para garantizarla. Esto resultaba importante para entender las diferentes causas que provocan inseguridad alimentaria y en el diseño de políticas alimentarias mejor estructuradas.

Con el gobierno de Fernando Henrique Cardoso en 1995, dejó de operar el CONSEA, siendo sustituido por el Programa Comunidad Solidaria (PCS), cuya finalidad era cubrir las necesidades básicas de las poblaciones más necesitadas. Con respecto al hambre, las principales acciones, dentro de este programa, se concentraron en la distribución de alimentos, lo que seguía siendo considerado como asistencialista.

En este periodo, la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), conocida antes como Compañía Brasileña de Alimentos (CBA), coordinó once programas de comercialización de productos alimenticios (Prates *et al*, 1996:13), los cuales no tuvieron grandes resultados al no brindar el abastecimiento requerido a las poblaciones más necesitadas. Los cambios de nombre que tenían los programas, generalmente se debían a una reestructuración política, en la mayoría de los casos se evaluaba su funcionamiento y se rediseñaba la política para garantizar mayor éxito.

En 1995 la Campaña de la Merienda Escolar se transforma en el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), suministrando alimentos a alumnos de educación básica, además de brindar información sobre alimentación y nutrición (FNDE, 2016). Actualmente el programa sigue operando, ha seguido modificándose y cuenta con mayor cobertura en el país.

En 2001, se inicia el Programa Beca Alimentación (PBA), bajo la dirección del Ministerio de Salud, que buscaba reducir la mortalidad y desnutrición infantil, a través de

transferencia monetaria por cada hijo o por cada mujer embarazada (Ramos y Lobato, 2004:26). El programa dejó de funcionar en el año 2003.

También bajo la coordinación del Ministerio de Salud, en 2001 inicia Bolsa Alimentación, que buscaba mejorar la alimentación de aproximadamente 5 millones de personas para reducir la mortalidad infantil. En un principio el programa comenzó con la distribución de leche, aceite vegetal y demás alimentos, posteriormente, brindaba apoyo financiero durante seis meses, dicho apoyo podía ser renovado siempre y cuando se cumplieran con los requisitos establecidos por el programa (Ministerio de Salud, 2002:6). Este programa beneficiaba a la mayoría de la población, no importaba el género o la edad, el principal requisito para ser beneficiario era que se tuviera un ingreso mensual por debajo de lo establecido por la ley brasileña.

En el año 2003, el gobierno brasileño restablece el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), que había sido desarticulado en 1995. Esta vez, el CONSEA contaba con participación ciudadana y con ONG's (Leão y Maluf, 2012:28). Lo que enriquecía las políticas al tener a la población involucrada en el proceso de diseño de las políticas, los integrantes del CONSEA eran asesorados por expertos en la materia.

Una de los programas que comenzó a implementar el CONSEA, fue el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), que contaba con dos ejes centrales: facilitar el acceso a alimentos y promover la agricultura familiar. Esto con la finalidad de evitar intermediarios y fortalecer las relaciones entre productores y consumidores, al apoyar la comercialización de los agricultores, incentivando la producción de alimentos y hacer más fácil su acceso (Leão y Maluf, 2012:54).

El PAA distribuía los productos entre la población con mayor inseguridad alimentaria (Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, 2016). La Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), antes COBAL, adquiría los productos a los grupos de agricultores, con la finalidad de evitar politizar el programa.

El Programa Bolsa Familia, desde su creación en 2003, tiene como objetivo garantizar el derecho humano a la alimentación, esto a través de una transferencia monetaria mensual por cada hijo que tenga la familia, siempre y cuando la familia cumpla con las condiciones

que establece el programa (Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, 2015). Las principales críticas a Bolsa Familia argumentan que solo incentiva que las personas dejen de trabajar, y que no busquen salir de la pobreza por sus propios medios.

Bolsa Familia se considera el programa de transferencias más importante del mundo por la cantidad de personas que atiende. En 2008, benefició a 46 millones de personas, aproximadamente un veinticinco por ciento de la población total brasileña (Berg, 2009:2). A pesar que el programa centre sus esfuerzos en reducir la pobreza, debido a la estrecha relación entre pobreza y la inseguridad alimentaria, los índices de subalimentación también se han reducido gracias a esta estrategia.

El Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria (MESA) se creó en el año 2003 con el propósito de ejecutar el Programa Hambre Cero, por primera vez un programa gubernamental se enfocaba exclusivamente en combatir el hambre, y lo hacía con la intención de implementar soluciones permanentes y no solo temporales al problema. Dicho programa se proponía atender a 44 millones de personas que se encontraban por debajo del ingreso requerido para cubrir las necesidades básicas (Ministerio de Salud, 2006:41).

Dentro de las acciones que tenía el Programa Hambre Cero destacan: la creación de bancos de alimentos; los comedores populares; la tarjeta de alimentación que otorgaba ingresos a las familias para cubrir sus necesidades alimentarias básicas, los cupones de alimentación; distribución de canastas básicas y por último, fomentar la participación de la población en la recolección y distribución de los donativos (Matrazzo, 2003:880). Hambre Cero estaba diseñada para que la población colaborara dentro de las actividades.

A pesar de la gran aceptación del programa, Hambre Cero durante el primer año fue incapaz de cumplir con las expectativas propuestas, lo que lo ubicaba como un fracaso. Por tal motivo en ese mismo año, se unificaron los programas en uno solo, quedando integrados todos en *Bolsa Familia* (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994:345).

En 2006, se continuó el proceso de institucionalización de los programas, y en ese año ocurre la aprobación de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN). Se crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), cuyos principios son la universalidad, la preservación de la autonomía de las personas, la participación social durante el proceso de las políticas y programas, y por último la transparencia de los programas (Leão y Maluf, 2012:28). El Ministerio de Desarrollo Social, tendría a su cargo al (SISAN).

El LOSAN también recomendó la creación de un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, dicho plan contiene los programas que deben ser implementados para lograr las metas propuestas (Leão y Maluf, 2012:28), es decir, la forma en la que se hará, la política definirá los que se debe hacer mientras que el plan establecerá cómo se procederá.

Con la llegada de Dilma Rousseff al gobierno brasileño en 2011, se puso en marcha el Programa Brasil sin Miseria, que a pesar de centrarse en el combate a la pobreza extrema, existían acciones para erradicar el hambre, ya que el acceso a alimentos para una adecuada alimentación son parámetros tomados en cuenta para la medición de la pobreza (Leão y Maluf, 2012:55). El programa daba seguimiento a las políticas alimentarias anteriores, e incluso trabaja de forma conjunta con las estrategias de seguridad alimentaria vigentes.

Finalmente en 2014, se impulsó otro programa para proveer de protección social a los brasileños, esta vez con el nombre de Brasil Cariñoso, a través de este programa se distribuyen suplementos alimenticios a niños de 6 a 59 meses, además de impulsar la estrategia de fortalecimiento de la alimentación infantil con micronutrientes en polvo (Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, 2015). A partir del año 2000, la mayoría de los programas sociales en Brasil, son de transferencias monetarias directas, que permiten a la población decidir sobre cuáles son los productos que necesita, dándole mayor autonomía.

Brasil a pesar de tener programas muy éxitos y de ser referente mundial, sigue en la lucha para erradicar definitivamente el hambre en su país, aún cuenta con un porcentaje de la población que no tiene acceso a servicios básicos, por lo cual, deberá seguir

trabajando, para brindarles más oportunidades a los más vulnerables y seguir otorgándole los beneficios a la población que se encuentra inscrita en sus programas.

## Capítulo IV. ESTUDIO DE CASO

México y Brasil son los países con las economías más estables y más desarrolladas de América Latina, sin embargo, a pesar del importante desarrollo que han presentado en las últimas décadas aún cuentan con niveles importantes en desigualdad social.

México tiene una población de 121, 736, 809 habitantes de acuerdo a las estimaciones de 2015 (CIA, 2016), en donde aproximadamente 52,3% se encuentran en situación de pobreza. Brasil con 204, 259, 812 habitantes en 2015, cuenta con aproximadamente 21,4% de personas consideradas pobres (CIA, 2016). A pesar que Brasil tiene casi el doble de población que México, cuenta con menor cantidad de habitantes en situación de pobreza.

Pero aunado a la pobreza que sufren millones de personas, la inseguridad alimentaria ha afectado poblaciones enteras. Ante esto los gobiernos en su afán por garantizar los derechos de sus ciudadanos, han implementado diversos programas sociales para mejorar las condiciones de vida de toda la población.

México y Brasil han implementado programas para combatir el hambre, de acuerdo a las necesidades que presenta cada país, el primero en implementar un programa contra el hambre fue Brasil con el llamado Hambre Cero, en el año 2003; por otro lado México aunque tiene amplia experiencia en programas sociales, no había implementado una estrategia tan destacada hasta el 2013 con la Cruzada Nacional contra el Hambre.

La mayoría de la población de México y Brasil sufre de hambre porque no cuenta con el ingreso suficiente para poder adquirir alimentos y no porque exista insuficiente abasto de alimentos, ya que ambos países producen la suficiente cantidad de alimentos para poder alimentar a sus habitantes.

Es necesario que se pongan en marcha programas que garanticen el acceso a una buena alimentación, sin embargo, los programas sociales no solo deben enfocarse en la distribución de alimentos si no que deben ser tomados en cuenta otros factores que inciden en la inseguridad alimentaria como ingreso, educación, salud, entre otros, es decir, se requieren acciones integrales (Diario Oficial de la Federación, 2013:3). Los programas no solo deben proveer de un ingreso a las personas más vulnerables si no

que deben de garantizar que ese ingreso se utilice en el consumo de alimentos (Belik, 2006:170).

A continuación se hará una descripción de la Cruzada Nacional contra el Hambre y el Programa Hambre Cero, se mencionarán sus principales características y posteriormente se realizará una comparación para destacar las posibles similitudes y diferencias que existan entre ambos.

#### **4.1 SINHAMBRE**

A través de un decreto presidencial, el 22 de enero de 2013, se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE), el cual define a la Cruzada contra el Hambre como:

“...una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales, para el cumplimiento de los objetivos...” (Diario Oficial de la Federación, 2013:4).

La estrategia se puso en marcha debido a los 27,4 millones de personas que en México durante 2012 sufrían de carencia por acceso a la alimentación (CONEVAL, 2015), cifra que aunque se había reducido en comparación con 2010, aún resultaba elevada.

De acuerdo con el decreto, la Cruzada Nacional contra el Hambre se centraría en atender la pobreza extrema alimentaria, es decir, en personas que presentaran pobreza extrema y carencia alimentaria al mismo tiempo, sin embargo, en esta etapa del proyecto no se definen los conceptos como hambre o pobreza extrema alimentaria dentro de la estrategia.

En esta primera etapa la Cruzada Nacional contra el Hambre contaba con cinco objetivos:

“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 productores 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 hambre” (Diario Oficial de la Federación, 2013:5).

Para llevar a cabo dichos objetivos se creó la Comisión Intersecretarial, encargada de coordinar, las acciones, programas y recursos. La Comisión se integró por los titulares de las dependencias y entidades siguientes:

“I. Secretaría de Desarrollo Social, quien la presidirá; II. Secretaría de Gobernación; III. Secretaría de Relaciones Exteriores; IV. Secretaría de la Defensa Nacional; V. Secretaría de Marina; VI. Secretaría de Hacienda y Crédito Público; VII. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; VIII. Secretaría de Energía; IX. Secretaría de Economía; X. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; XI. Secretaría de Comunicaciones y Transportes; XII. Secretaría de Educación Pública; XIII. Secretaría de Salud; XIV. Secretaría del Trabajo y Previsión Social; XV. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; XVI. Secretaría de Turismo; XVII. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; XVIII. Instituto Nacional de las Mujeres, y XIX. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia” (Diario Oficial de la Federación, 2013:6-7).

Dentro de las facultades de la Comisión Intersecretarial destacan el poder realizar ajustes en el número y diseño de los programas sociales que componen la Cruzada, en la cobertura y focalización, e incluso puede modificar reglas de operación (CONEVAL, 2013:8).

Además de la Comisión Intersecretarial, la Cruzada contra el Hambre se compone de acuerdos integrales con los estados y municipios, del Consejo Nacional de la Cruzada Nacional contra el Hambre y de los Comités Comunitarios.

Los acuerdos integrales son estrategias entre el gobierno federal y los estados o entre los estados y los municipios o gobiernos locales. El principal objetivo de estos acuerdos es establecer los presupuestos y definir las estrategias que se implementarán para cumplir los objetivos de la Cruzada (Gil *et al*, 2014:5).

El Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre busca generar un diálogo entre el sector público, privado y social, se encuentra conformado por el Secretario de Desarrollo Social, quien es el encargado de presidir; por representantes de organizaciones públicas y privadas, representantes de instituciones académicas y también cuenta con la participación de representantes de organismo e instituciones internacionales. Los Gobernadores de los Estados de la República y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de

México, son invitados permanentes (Diario Oficial de la Federación, 2013:8-9). La principal de función será emitir recomendaciones a la Comisión Intersecretarial para hacer los ajustes necesarios a la estrategia.

Los estados de república además de participar en los acuerdos integrales, cada uno cuenta con Comités Estatales y Municipales Intersecretariales, donde existe la presencia de funcionarios de los tres órdenes de gobierno, ahí se acuerdan las acciones de cada municipio que se encuentre en la Cruzada.

En los municipios de los estados se conforman los Comités Comunitarios, identifican las necesidades locales, son los encargados de implementar las acciones y programas, también están a cargo de supervisar la rendición de cuentas; además de evaluar y dar seguimiento a las acciones del programa. Los Comités se integran por un presidente, un secretario, un tesorero, vocales de comisiones de trabajo, y por un vocal de control y vigilancia (Gamboa, 2013:46).

La mayoría de los miembros del Comité pertenecen a la comunidad o al municipio, dichos miembros deben ser elegidos democráticamente en las Asambleas Generales Constitutivas. Los Comités Comunitarios resultan una pieza clave dentro de la estrategia, ya que en este nivel se da el contacto directo con la población beneficiada.

Finalmente, el último órgano que compone la estrategia es el Comité de Expertos de la Cruzada contra el Hambre, tiene como propósito ayudar en la elaboración de propuestas y recomendaciones para mejorar los mecanismos y acciones de la Cruzada. Dicho Comité se conforma por un Secretario Técnico Ejecutivo y al menos 10 miembros académicos que formen parte de alguna institución académica reconocida a nivel nacional o internacional (SEDESOL, 2013:1-2)

Como se ha mencionado, SINHAMBRE trabajaba en los tres órdenes de gobierno y en varias dependencias gubernamentales, por lo que la Cruzada Nacional contra el Hambre se conforma por un importante número de programas sociales de diversas Secretarías, en un principio la estrategia incluía 70 programas sociales a nivel federal, sin embargo, el programa Oportunidades y el Programa de Empleo Temporal al ser citados varias veces, reduce el total de programas a 66 (Yaschine *et al*, 2014:5).

Si bien la Cruzada contra el Hambre no creaba ningún programa, sí hubo programas complementarios, entre los que destacan la Tarjeta de Apoyo Alimentario SINHAMBRE y el Programa de Comedores Comunitarios, ambos bajo la coordinación de la SEDESOL.

La Tarjeta Apoyo Alimentario SINHAMBRE, brinda una transferencia monetaria bimestral a las familias para comprar 15 productos básicos en tiendas DICONSA (SINHAMBRE: 2016). El Programa de Comedores Comunitarios creado en 2013, únicamente contemplaba a los municipios beneficiados por la Cruzada (SEDESOL, 2013:3,6).

A pesar que los programas fueran a nivel federal, las principales acciones de la estrategia se centrarían en los municipios seleccionados. En su primera etapa pretendía atender 400 municipios<sup>5</sup> considerados en situación de pobreza extrema de acuerdo a los datos de CONEVAL (SINHAMBRE: 2016).

La segunda etapa de la Cruzada comenzó en 2014, el número de municipios se amplió y llegó a 612, para la selección de estos nuevos municipios también fueron utilizados los indicadores de CONEVAL (SINHAMBRE: 2016), pero además fueron tomados en cuenta los resultados del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS), que permitió identificar a los hogares en pobreza extrema de alimentación (CONEVAL, 2015:9).

A partir del uso del CUIS y de los padrones de los programas sociales que se encontraban dentro de la Cruzada, se construyó un padrón único de beneficiarios, en donde además de tener su nombre y apellido se cuenta con la su ubicación geográfica (SEDESOL, 2013:7). Este instrumento haría más efectivo el ubicar a la población objetivo de la Cruzada.

A pesar que para la elección de los municipios se contara con cierta metodología, Oliver Azuara (2013) menciona que la mayoría de los municipios beneficiados en la primera etapa de la Cruzada Nacional contra el Hambre, cuentan con más de 500 mil habitantes, pero solo una cuarta parte de los pobres alimentarios se encuentran en estas zonas. Al investigar por qué los municipios eran seleccionados a pesar de que no existiera una

---

<sup>5</sup> Debido a que en 2013 se llevaron a cabo elecciones en diferentes municipios de la República, la Cruzada Nacional contra el Hambre solo se encontró presente en 80 municipios de 20 estados (Turati, 2013).

situación prioritaria, concluyó con ayuda de un estudio econométrico que existía una correlación significativa entre las elecciones locales de 2013 y la elección de los 400 municipios (Azuara, 2013:12).

La Cruzada contra el Hambre, al ser la estrategia que conjunta programas sociales, no contó con un presupuesto propio. No tuvo recursos asignados en el presupuesto de egresos de la federación de 2013, argumentándose que los programas de la estrategia se implementarían con los presupuestos que tenía cada dependencia (Gamboa, 2013:125).

A pesar de no contar con un presupuesto y no tener ni siquiera clara la población objetivo, la estrategia estuvo operando con estas características aproximadamente un año hasta que modificó algunos aspectos. La estrategia se formalizó el 30 de abril de 2014, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018 (PNMSH), el cual, definía de manera más precisa la población objetivo, las estrategias y las acciones que se debía emprender para reducir la pobreza extrema alimentaria (Diario Oficial de la Federación, 2014).

Este nuevo instrumento de planeación, ya contaba con una acotación de pobreza extrema de alimentación, que puede ser entendida como aquellas personas que tienen “un ingreso inferior a los que cuesta una canasta alimentaria y, además, tienen tres o más carencias sociales, incluyendo la carencia alimentaria” (CONEVAL, 2015:123).

El PNMSH, al ser destinado exclusivamente a la población que sufre pobreza extrema alimentaria, solo se enfocaría en atender a los 7.0 millones de personas que en 2012 encontraban en pobreza extrema alimentaria (Diario Oficial de la Federación, 2014). Lo que dejaba fuera de los beneficios a la población que también tuviera inseguridad alimentaria pero que no estuviera dentro de los parámetros establecidos por el programa.

Al año siguiente, igual que en la primera etapa de la Cruzada contra el Hambre no se le destinó un presupuesto adicional, el programa solo contaba con los recursos de los programas federales de 19 dependencias, y de los gobiernos estatales y municipales (SINHAMBRE: 2016). Cabe destacar que el número de programas aumentó, llegando a

90 programas sociales (Ver anexo I). Sin embargo, al encontrarse la población objetivo en zonas urbanas y rurales, la implementación se aborda de diferente manera.

Dentro de los cambios que presentó el PNMSH, destacan la modificación del segundo objetivo de la Cruzada Nacional contra el Hambre, que ahora proponía disminuir la desnutrición infantil y no eliminarla como mencionaba el decreto de 2013, además agregarse la desnutrición crónica en este punto. El quinto objetivo también fue modificado quedando de la siguiente manera: “Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación” (Diario Oficial de la Federación, 2014).

Además de que el PNMSH realizó cambios en dos de los objetivos, incluyó uno nuevo: “Promover la participación comunitaria para la erradicación de hambre” (Diario Oficial de la Federación, 2014). Lo que daba más importancia a la participación de la sociedad, pero sobre todo del apoyo de las comunidades en donde se establecería el programa.

El CONEVAL menciona que los objetivos del PNMSH no son del todo claros, puesto que el primer objetivo menciona que se plantea reducir el hambre de personas en pobreza extrema de alimentación, pero el segundo objetivo propone disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, pero no especifica si se refiere a un objetivo de alcance nacional o se reduzca a la población en extrema pobreza y con carencia alimentaria. Con el objetivo tres, de aumentar la producción de pequeños productores ocurre el mismo caso (CONEVAL, 2015:137).

## **4.2 Hambre Cero**

El Programa Hambre Cero implementado desde 2003 en Brasil ha sido reconocido a nivel mundial por los buenos resultados que obtuvo, sin embargo, tuvo varias modificaciones a lo largo de su existencia. A continuación se hará una breve descripción del programa y de sus principales características.

Los antecedentes del Programa Hambre Cero se encuentran en los estudios realizados por el grupo de militantes del Partido del Trabajo (PT), los cuales formaban el llamado

Gobierno Paralelo. Dicho grupo elaboró diversas propuestas para mejorar los índices de seguridad alimentaria de las familias brasileñas, dentro de las propuestas se optaba por el trabajo en conjunto entre el gobierno y la sociedad civil para hacer más eficientes las acciones (Leão y Maluf, 2012:18).

A partir de estos hechos, en 2001 el Instituto Ciudadanía, brinda una nueva propuesta de Política Nacional de Seguridad Alimentaria que contaba con el respaldo de expertos y de la sociedad civil: el Proyecto Hambre Cero (Oficina Regional de la FAO, 2012:153). La propuesta tenía el respaldo del BID, el BM y FAO.

Entre los principales objetivos del proyecto se encontraban: evaluar la situación de los programas de combate al hambre en el país, impulsar la movilización de la sociedad civil en temas de seguridad alimentaria y por último, promover el trabajo en conjunto de los tres órdenes de gobierno, ONG's y sociedad civil para erradicar el hambre (Belik y Grossi, 2003:10).

El proyecto había sido elaborado con los datos de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios de 1999, realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (Graziano *et al*, 2012:19). La información demostraba que la inseguridad alimentaria en Brasil ocurría, por la falta de dinero para comprar alimentos y no por la falta de productos alimenticios (MESA, 2003:4). Ya que la cantidad de alimentos que producía Brasil era suficiente para alimentar a su población, sin embargo, los alimentos no llegaban a los sectores más vulnerables.

Las razones que pueden explicar esta situación son: “la concentración excesiva de la renta, bajos salarios, elevados niveles de desempleo y bajos índices de crecimiento” (Graziano *et al*, 2012:19). Todo este conjunto de situaciones aumentaban la probabilidad de que más personas tuvieran inseguridad alimentaria.

En el año 2003, Luiz Inácio Lula da Silva se convirtió en presidente de Brasil, teniendo como prioridad durante su campaña política y durante su mandato el tema de la seguridad alimentaria (Belik y Grossi, 2003:10). Ante esto, en ese mismo año ya como presidente, impulsó el Programa Hambre Cero, el cual tenía como población objetivo atender a 44 millones de personas que contaban con ingresos por debajo de la línea de bienestar

(Ministerio de Salud, 2006:41) y que se encontraban en situación de pobreza y de seguridad alimentaria. El programa pretendía combatir las causas estructurales del hambre y la pobreza.

Hambre Cero es un programa que conjunta políticas estructurales que pretenden erradicar las causas de la pobreza y el hambre<sup>6</sup>, políticas específicas<sup>7</sup> que atienden a las familias que no tienen acceso a los alimentos, y por último, políticas locales<sup>8</sup> que buscan dar soluciones a las necesidades de cada región (MESA, 2003:5-6). Al conjuntar estos tres tipos de política, el programa intenta atender las distintas causas que generan inseguridad alimentaria.

Entre las políticas estructurales destacan las políticas de generación de empleo y aumento de la renta; la intensificación de la reforma agraria; la previsión social universal; los programas Bolsa Escuela y Renta Mínima; y el incentivo a la agricultura familiar (Graziano *et al*, 2012:23-26).

A diferencia de las políticas estructurales que procuran elevar el ingreso de las familias, las políticas específicas actúan directamente en la cuestión alimentaria como el Programa Tarjeta Alimentación y el Programa de Alimentación del Trabajador (PAT) (Belik, 2006:174). En el caso del Programa Tarjeta Alimentación se les otorga a las familias 50 reales (aproximadamente 15 dólares) por mes a las familias (Matrazzo, 2013:880).

Finalmente, las políticas locales se implementan principalmente en zonas rurales. Si bien los programas son similares en los diferentes municipios, la forma de implementarse cambia en cada uno de ellos, ya que se procura adaptarse a las realidades y exigencias de cada región.

Las instituciones encargadas de implementar el Programa Hambre Cero fueron el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) y el Ministerio

---

<sup>6</sup> Las políticas estructurales “tienen efectos importantes en la disminución de la vulnerabilidad alimentaria de las familias, por medio del aumento de la renta familiar, de la universalización de los derechos sociales, del acceso a alimentación de calidad y de la disminución de la desigualdad de la renta” (Graziano *et al*, 2012:23).

<sup>7</sup> Entre ellas destacan “...las políticas de transferencia de renta para familias en situación de pobreza, las políticas de distribución de alimentos, y las políticas de seguridad y calidad de los alimentos” (Veiga, 2012:94).

<sup>8</sup> En este grupo destacan “...la creación de restaurantes populares y bancos de alimentos, la promoción de ferias de productores, y los programas de asistencia técnica a los agricultores familiares” (Veiga, 2012:94).

Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre (MESA). El CONSEA asesora al presidente y se conforma por 13 ministros de Estado, 11 observadores, 38 miembros de la sociedad, un presidente y un secretario (MESA, 2003:8) Los miembros del Consejo aumentaban o disminuían de acuerdo a las necesidades que se presentaban, aunque siempre debía ser presidido por un representante de la sociedad civil.

Por su parte el MESA, tomando en cuenta las diversas propuestas, estaría encargado de formular e implementar las políticas de seguridad alimentaria, en las diferentes instancias gubernamentales bajo el mandato del Poder Ejecutivo.

Los órganos federales que participan dentro del Programa Hambre Cero son:

“Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre , Ministerio de Desarrollo Agrario, Ministerio de la Salud, Ministerio de la Educación, Ministerio de la Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento, Ministerio del Trabajo y Empleo, Ministerio de la Integración Nacional, Ministerio de Planificación, Presupuestos y Gestión, Ministerio de Hacienda, Casa Civil de la Presidencia de la República, Secretaría General de la Presidencia de la República/Secretaría de Comunicación, Asesorías Especiales de la Presidencia de la República, Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional” (Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, 2006:5).

Hambre Cero contaba con cuatro pilares en los que se dividían los programas complementarios: el acceso a la alimentación, el fortalecimiento de la agricultura familiar, la generación de ingreso y la promoción de la movilización social (Raffray, 2012:7). Concentrándose la mayoría de las acciones en el primer pilar, al implementar 15 programas para facilitar el acceso a la alimentación.

El Programa Hambre Cero incluía 32 programas complementarios (Ver anexo II). Entre los principales programas destacan Bolsa Familia, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA) y el Programa de Construcción de Cisternas (Oficina Regional de la FAO, 2012:156-157).

Cada uno de los programas cuenta con su propio presupuesto, sin embargo, la mayoría del presupuesto de Hambre Cero proviene del programa *Bolsa Família*, seguido por el

PRONAF y por el Programa Nacional de Alimentos Escolares (Chmielewska y Souza, 2011:5).

A pesar que la inseguridad alimentaria en Brasil debía ser atendido a la brevedad por los altos índices de pobreza y marginación que existían. El Programa Hambre Cero inició operaciones solo en los municipios de Guaribas y Acauã, por presentar el índice más bajo de desarrollo humano del país (Matrazzo, 2013:879). Ambos municipios se encuentran en la región noreste, que es la zona con más inseguridad alimentaria debido a las sequías.

Poco a poco el programa se fue extendiendo a lo largo del país, y a pesar de que durante el primer año obtuvo buenos resultados, la población consideró que los logros estaban siendo insuficientes, generando reclamos y críticas (Oficina Regional de la FAO, 2012:159), esto debido a las altas expectativas que había generado la estrategia en el país y en la comunidad internacional.

Las críticas fueron hechas principalmente por el BM, se centraban en la falta de coordinación entre los programas y las dependencias de gobierno (Freire, 2003), lo que hacía que los beneficios no estuvieran llegando a quién realmente lo necesitaba, además de criticar el origen del dinero, puesto que no existía una rendición de cuentas clara.

En 2004 el programa fue reestructurado, entre las modificaciones se creó el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), y se amplió la cobertura de algunos programas de transferencia. Además de unificar el Programa Tarjeta Alimentación con otros programas similares (Oficina Regional de la FAO, 2012:159). Dichos programas fueron agrupados en uno solo, quedándose Bolsa Familia como el único y más importante programa de transferencia en Brasil.

A lo largo de su implementación el programa siguió siendo modificado, de acuerdo a las necesidades que se presentaban y a las recomendaciones emitidas por los distintos grupos de expertos y de la sociedad civil. El programa tuvo gran éxito, redujo la desnutrición infantil en 61% y la pobreza rural en un 15%, además de ayudar a 20 millones de personas a salir de la pobreza en ocho años de gobierno (Sbarbi, 2012).

El director general de la FAO, José Graziano da Silva, menciona que el éxito de Brasil en mejorar las condiciones de vida de las familias se explica por la voluntad política, las estrategias coordinadas e integrales implementadas para garantizar seguridad alimentaria, y por último, a la amplia participación social (NOTIMEX, 2014:17).

Ante los buenos resultados, Brasil exportó su modelo. Su estrategia fue implementada en Haití, Timor Oriental, Angola y Mozambique, por mencionar algunos casos (Sbarbi, 2012). Cabe mencionar que el programa en cada país se implementó de acuerdo a las necesidades del Estado, adaptándose a los diferentes presupuestos y situaciones políticas y sociales.

### **4.3 Comparación**

La Cruzada Nacional contra el Hambre que implementó el gobierno mexicano en 2013 tomó como referencia al exitoso programa brasileño Hambre Cero que había sido implementado en 2003. Con varias modificaciones y adaptado a las necesidades mexicanas, el programa comenzó a operar esperando obtener los resultados tan favorables que había tenido Brasil una década atrás. A continuación se hará una breve descripción de las principales similitudes y diferencias entre ambos programas enfocados a garantizar seguridad alimentaria.

Como se mencionó anteriormente el programa Hambre Cero, fue un trabajo que se dio del consenso entre organizaciones civiles y algunos expertos en el tema del hambre, el proyecto fue implementado dos años después de su creación y contó con el apoyo de organizaciones internacionales como FAO y BM.

En el caso mexicano, la Cruzada no contó con tanto apoyo a nivel internacional ni tampoco tuvo un proceso tan largo para su creación. Si bien, México también contaba con experiencia en política social y en la implementación de programas sociales, el proyecto brasileño estaba mejor sustentado y consolidado, principalmente por la asesoría internacional.

Los dos programas surgieron de la preocupación de los altos niveles de pobreza y marginación que arrojaron las investigaciones hechas por el CONEVAL en México y el IBGE en Brasil, lo que llevó el tema de la pobreza y el hambre a la agenda gubernamental. Cabe resaltar que los resultados que presentó CONEVAL se explican a través de sus propios indicadores, es decir, con indicadores que ellos mismo crearon, mientras que Brasil explica sus resultados a través de indicadores de pobreza del BM.

Ante esto Brasil era severamente criticado porque no contaba con un número certero de personas en situación de pobreza, ya que cada instituto o grupo de expertos<sup>9</sup> mostraba resultados diferentes a pesar de que tuvieran las mismas fuentes y los mismos métodos (Graziano *et al*, 2012:48). Esto se debía a los criterios adoptados para definir a la población pobre.

De acuerdo con las estimaciones del IBGE, el objetivo de Hambre Cero era atender a una población aproximadamente de 44 millones de personas que se encontraban en situación de pobreza, mientras que de acuerdo al CONEVAL, México solo se enfocaría en atender a aproximadamente 7.0 millones de personas que se veían afectados por pobreza y el hambre.

Continuando con el diseño, ambos programas apostaron por la institucionalización, Brasil apostó por la creación del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre (MESA), por su parte la Cruzada Nacional contra el Hambre estaría bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social, creada desde el año 1992. Dichas dependencias serían las encargadas de coordinar los programas, y realizar las modificaciones necesarias para cumplir los objetivos planteados.

En lo que respecta a la implementación, en primera instancia el gobierno de Brasil comenzó el Programa Hambre Cero solo en dos municipios 2 municipios, Guaribas y Acauã, para posteriormente ser implementado en todo el país (Matrazzo, 2013:879). Por su parte, la Cruzada Nacional contra el Hambre dio inicio en 400 municipios de todos los

---

<sup>9</sup> Como la Fundación Getulio Vargas, el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA, por sus siglas en portugués), el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), entre otros.

estados del país (SINHAMBRE: 2016), aunque poco a poco ha extendido el programa a más municipios.

Ambas estrategias coordinaban a cierto número de programas, la Cruzada Nacional contra el Hambre en su primera etapa coordinó 70 programas, a los que se le incluyeron otros 20 en la segunda etapa; por su parte Hambre Cero únicamente se componía por 32 programas. Algunos de los programas son muy parecidos como es el caso del programa que brinda una transferencia monetaria a través de una tarjeta para que las familias puedan adquirir alimentos a precios accesibles.

La principal diferencia entre ambas estrategias radica en que los programas mexicanos cuentan con evaluaciones mucho más complejas (Azuara, 2013:6), mientras que los programas brasileños no tienen evaluaciones tan frecuentes. Aunque la estrategia centraba sus esfuerzos en erradicar el hambre, los programas complementarios atendían diversas situaciones que además de mejorar los índices de seguridad alimentaria, también hacían frente a la pobreza.

Hambre Cero dividió los programas que lo conforman de acuerdo a sus cuatro pilares, en el caso de México no hace una división parecida, lo que no significa que esté incorrecto, pero si lo hiciera serviría para entender detalladamente cuáles programas ayudarán a cumplir cada objetivo establecido.

Los dos programas cuentan con políticas estructurales, específicas y locales, sin embargo, en el caso de Brasil las políticas locales tiene mayor relevancia dentro del programa. En el caso de México, la Cruzada Nacional contra el Hambre las menciona pero se les da mayor importancia a los programas a nivel federal.

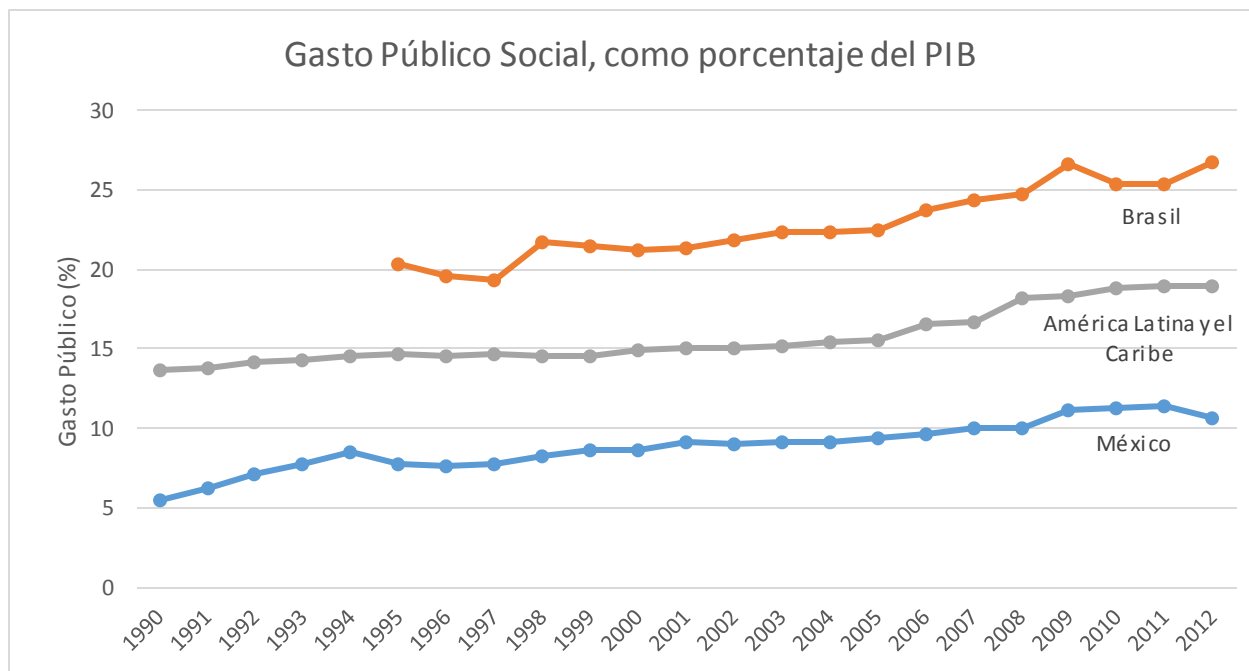
Como se mencionó los programas son federales, pero se trabaja en coordinación con los gobiernos estatales pero sobre todo municipales. En ambas estrategias la participación social resulta primordial, por tal motivo, los Comités Comunitarios son imprescindibles. En el caso de Brasil los comités fungieron como asambleas en las que se decían las acciones que se iban a emprender, al igual que la asignación de los recursos a los diversos proyectos comunitarios; esto es lo que se espera que suceda en México

En lo que respecta al presupuesto, Hambre Cero y la Cruzada Nacional contra el Hambre son financiados por los recursos que provienen del gasto social (Graziano *et al*, 2012:37). Ambos también reciben aportaciones de otros sectores como ONG's, empresas y sociedad civil, sin embargo, en ambos casos no se especifica la cantidad que proviene del Estado y del resto de las entidades (Gamboa, 2013:125).

El gasto público social que destina Brasil para los programas sociales es uno de los más altos de la región y se encuentra por encima del promedio de América Latina. De acuerdo a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Brasil cuenta con un gasto social elevado, no solo en la región latinoamericana, incluso comparado con países como Japón, Corea, Estados Unidos o Canadá. Es importante resaltar que el 40% del gasto público social se destina al pago de pensiones y no a la población con bajos ingresos (Belik, 2006:177).

A continuación se presenta la Gráfica II, en la que se compara el gasto público social como porcentaje del PIB, entre México, Brasil y América Latina entre 1990 y 2012.

**Gráfica II**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En la Gráfica II se puede observar que el gasto público de Brasil se ha mantenido por arriba del promedio de México y de América Latina, en los tres casos el presupuesto se ha ido incrementándose poco a poco, aunque también han existido reducciones en el gasto, éstas ha sido mínimas.

Con respecto a la evaluación, ambos programas estipulan dentro de sus reglas de operación que existen comités de expertos que deberán enviar recomendaciones a las dependencias encargadas de coordinar la estrategia. México además de las recomendaciones por parte de los expertos, cuenta con las evaluaciones del CONEVAL, que es una instancia gubernamental autónoma, que evalúa no sólo la Cruzada sino también los programas que la componen.

Dichas evaluaciones han servido para que los programas se modifiquen, en el caso de Hambre Cero fue modificado en el primer año con ayuda del Banco Mundial. México hasta el momento no ha hecho cambios radicales dentro de su programa, únicamente ha ampliado su cobertura en el país.

## Conclusiones

Si bien la seguridad alimentaria es una problemática en la agenda internacional tan añeja como la humanidad misma, aún no ha podido ser erradicada. Aunque los gobiernos, organizaciones internacionales, y otros grupos han trabajado para encontrar soluciones y mejorar los mecanismos para erradicar la inseguridad alimentaria, debido a su complejidad no resulta fácil de combatir.

La categoría analítica *seguridad alimentaria* requirió varias décadas para poder tener una definición que englobara todas las características que concentraran la aprehensión de la problemática, debido a que en términos empíricos no sólo consiste en brindar alimentos a una población, también es tomar en cuenta factores como el ingreso, la disponibilidad e incluso la calidad de los alimentos; así mismo implica una mirada teórica desde la justicia y la libertad en tanto derecho humano inalienable e irrenunciable.

Han sido muchos los programas e iniciativas que se han implementado alrededor del mundo para hacer frente a la inseguridad alimentaria; cada uno con diferentes mecanismos, presupuestos y estrategias para erradicar el hambre. Con el apoyo de organizaciones como ONU o FAO, los países con los índices más altos en inseguridad alimentaria han puesto en marcha acciones para favorecer a los más vulnerables. Los programas han tenido buenos resultados, sin embargo, aún falta mucho por hacer.

América Latina, es una región con los índices de desigualdad más altos del mundo, ha sido una de las zonas que se ha mostrado más participativa y activa ante el problema del hambre. Ha implementado algunos programas destacados como el PESA o la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre (IALCSH). Si bien las estrategias multilaterales resultan atractivas para muchas naciones por el apoyo financiero y técnico, la realidad es que en ocasiones no son del todo funcionales puesto que cada país cuenta con diferentes causas que generan inseguridad alimentaria como pueden ser sequías, falta de ingreso, desastres naturales, entre otras.

Ante esto lo recomendable es que en caso que un país implemente un programa de algún organismo internacional lo haga usando los marcos generales de acción, así mismo es

fundamental que se ubiquen las causas que generan el hambre para poder combatirlas de manera particular.

Con los esfuerzos multilaterales se ha logrado que la región cumpla con los objetivos de disminuir el hambre estipulados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y lo mencionado por la Cumbre Mundial de la Alimentación. Cabe mencionar que se cumplió con estos objetivos porque se redujo la prevalencia de personas afectadas por el hambre, no obstante, ésta prevalencia sólo toma en cuenta la cantidad de alimentos que tiene un país para alimentar a su población, sin importar si existe una distribución de alimentos benéfica para todos o si las familias cuentan con el ingreso para acceder a los alimentos.

México ha sido reconocido por reducir la prevalencia de personas subalimentadas, sin embargo, la realidad es que en México aún existen 28 millones de personas que tienen carencia por acceso a la alimentación, lo que incluso ha seguido aumentado en los últimos dos años junto con los índices de pobreza.

Como menciona Amartya Sen, en la mayoría de los casos la situación de hambre que experimentan las naciones se debe no a los bajos ingresos que tienen las familias, ni a la cantidad de alimentos disponibles que tenga un Estado; sino del sistema de libertades y justicia que predomine en el país, puesto que la inseguridad alimentaria existe incluso en naciones donde se verifica un periodo de prosperidad económica.

La mayoría de los países latinoamericanos han trabajado para mejorar la seguridad alimentaria de sus ciudadanos y por tal motivo además de implementar diversos programas para disminuir y erradicar el hambre, cuentan con instrumentos jurídicos que garantizan el derecho a la alimentación.

Garantizar el derecho constitucional a la alimentación es resultado de muchos factores dentro de los que destacan los compromisos adquiridos a nivel internacional como es el caso de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas de 1976. El camino no ha sido nada fácil, desarrollar un marco legal que brinde seguridad alimentaria a los ciudadanos, además de promover política social y consolidar el Estado de Bienestar en América Latina ha sido un proceso lento.

Aunque la política social y el Estado de Bienestar buscan mejorar las condiciones sociales de los ciudadanos, no funcionan de la misma manera, ya que el Estado de Bienestar será el objetivo, mientras que las políticas sociales son el medio para lograr mejoras en la realidad social. También es importante destacar que los programas sociales serán las acciones específicas que se llevan a cabo y que depende de la política social.

El Estado de Bienestar fue implementado en América Latina teniendo como referencia al modelo europeo y estadounidense a pesar que las realidades entre ellos son muy diferentes; por tal motivo, en algunos casos las políticas económicas dieron como resultado muy pocos beneficios y mejoras en la calidad de vida de los latinoamericanos.

En un primer momento, el Estado de Bienestar únicamente se centró en brindar servicios de salud a los trabajadores, dejando fuera a los demás sectores de la población, principalmente el de las zonas rurales. Es entendible que las políticas sociales se destinaran a las poblaciones urbanas ya que América Latina estaba transitando por un proceso de industrialización después de la Segunda Guerra Mundial, debido a la estrategia de sustitución de importaciones, implementada en la mayoría de los países del continente.

Sin embargo, eso no justifica que las zonas rurales y los demás sectores de la población como los trabajadores del sector informal no hayan sido contemplados dentro de los beneficios que brindaba el Estado de Bienestar que se estaba consolidando.

Al igual que el Estado de Bienestar, la política social en América Latina ha ido evolucionado, pasó del universalismo, hacia programas mucho más focalizados; además, ahora se permite la participación de más actores, quitándole protagonismo al gobierno, principalmente debido a la liberación que sufrieron las economías latinoamericanas.

En el caso específico de México y Brasil, el Estado de Bienestar y la política social también evolucionaron y se adaptaron a las realidades y al contexto de cada país. En ambos países, el Estado de Bienestar surgió como una organización específica del aparato estatal para controlar a los sindicatos, la seguridad social únicamente fue destinada para los trabajadores, ambos modelos pasaron de políticas centralizadas a

descentralizadas, tuvieron políticas universales y después fueron focalizadas, utilizando los programas para épocas electorales.

México tuvo un desarrollo de las políticas sociales más acelerado debido a la estabilidad política que existía, ya que Brasil experimentó regímenes que estancaron sus políticas sociales. A pesar que Brasil aportaba importantes recursos económicos a las políticas sociales, incluso más que sus vecinos, eso no trajo resultados favorables debido a que el apoyo no era destinado a las poblaciones más vulnerables debido a la ineficacia del gobierno.

A partir de 1990, en Brasil y México, las políticas sociales implementadas fueron modificadas con la finalidad de tener mejores resultados, y de acuerdo a Sottoli (2002), es el fin de la política social tradicional y el comienzo de la política social nueva, en ambos países se impulsaron programas focalizados, dejando atrás los de tipo universales, reduciendo la participación del gobierno, pero permitiendo la entrada de nuevos agentes como el Banco Mundial.

En esta investigación se utilizaron las Teorías de Justicia de John Rawls y Amartya Sen, mismas que sirvieron para analizar el diseño de las políticas para erradicar el hambre en las dos experiencias internacionales. Desde la perspectiva de Rawls se apuesta por la implementación de programas sociales universales, mientras que desde el enfoque de Sen se hace hincapié en la implementación de programas focalizados puesto que dependería de las capacidades de los individuos.

A partir de la apertura económica de México y Brasil con el llamado neoliberalismo, se comenzó la integración de nuevos actores como ONG's y el sector privado a los programas sociales, dichos programas empezaron a ser selectivos y focalizados, además se comenzó a implementar los programas de transferencias condicionadas, que resultaron muy efectivos porque les garantizaba a las familias contar con un ingreso mensual además les brindaba servicios educativos y de salud gratuitos a cambio de cumplir con ciertas actividades que promovían la actividad e integración de los beneficiarios a las instituciones de salud y educación principalmente.

Actualmente Brasil cuenta con un sistema de seguridad más desarrollado y consolidado que otros países, debido al importante gasto social que invierte en protección social, además la situación económica del país en años anteriores generó condiciones óptimas para el desarrollo social. Por el contrario, en México el lento crecimiento económico ha menguado la efectividad de las políticas, a pesar de las múltiples inversiones en el sector educativo y de salud, la realidad es que los servicios aún son deficientes.

Los dos países no han logrado que sus esfuerzos se traduzcan en beneficios para los más desfavorecidos. Cada país cuenta con sus propias debilidades en sus modelos de desarrollo social, por tal motivo lo más adecuado sería promover programas como los llamados compensatorios, porque buscan resolver las necesidades de la población de manera inmediata, pero al mismo tiempo implementar proyectos focalizados que capaciten y doten de herramientas y habilidades necesarias para que el individuo pueda desempeñarse, sea productivo y se vuelva autosuficiente e independiente de la ayuda estatal.

En el caso de las políticas alimentarias, México y Brasil son los países que han tenido mejores resultados y esto se debe a la amplia experiencia que han adquirido a través de los años. A pesar que el hambre es una problemática que se presenta en diferentes partes del mundo, la forma de atender y erradicar el problema es diferente en cada nación, debido al contexto político, económico y social. El tamaño, la cantidad de población afectada y los recursos también son factores que determinan las acciones que un país implementa para mejorar las condiciones de vida de su población.

México y Brasil cuenta con la cantidad de alimentos suficientes para que su población tenga una ingesta calórica adecuada, el problema es que las familias no cuentan con los ingresos suficientes para poder cubrir el costo de la canasta básica, por lo tanto, los programas que se implementen deben de mejorar el ingreso y facilitar el acceso a los alimentos.

Ante la problemática del hambre, ambos países comenzaron a implementar programas dirigidos a mujeres embarazadas y niños, que ayudaron a mejorar la calidad de vida de las personas, pero que dejaban fuera a gran parte de la población como adultos mayores, discapacitados, entre otros sectores vulnerables.

Una característica similar entre ambas naciones fue que también comenzaron con políticas que subsidiaban alimentos, sin embargo, aunque los productos fueran más baratos, no toda la población podía adquirirlos, por lo que dichas estrategias funcionaban de manera parcial.

México y Brasil implementaron programas muy similares como la yodación de sal para disminuir y erradicar el bocio endémico, con diferencia de aproximadamente 30 años, al igual que realizaron campañas para suministrar dosis de vitamina A primero en Brasil y luego en México, con diferencia de 10 años.

En el caso de México, SINHAMBRE fue la primera estrategia que conjuntaba todos los programas sociales enfocados en disminuir el hambre en uno solo. A lo largo del desarrollo de la política alimentaria mexicana encontramos programas como el PRONAL, CONASUPO, PRONASOL, PROGRESA, que en su momento dieron respuesta a las necesidades que la población exigía.

Brasil también cuenta con gran experiencia en política alimentaria como Programa Nacional de Alimentación y Nutrición, PAP, COBAL de debido a que comenzó un proceso de institucionalización a partir de 1990, esto se explica por el cambio político que vivió principalmente causado por los movimientos sociales que exigían mejoras en el nivel de vida.

A pesar que México haya comenzado antes que Brasil con la implementación de políticas alimentarias, Brasil fue el primero en llevar a cabo una política que se dirigía por completo a la lucha contra el hambre como fue Hambre Cero en 2003, por su parte, México implementó un programa similar hasta el año 2013.

Brasil y México han sido dos de las naciones pioneras en el tema de seguridad alimentaria, con amplia experiencia en la implementación de programas sociales, impulsaron el Programa Hambre Cero y SINHAMBRE, respectivamente. Dentro de estas estrategias se apostó por combinar acciones estructurales con acciones de emergencia para mejorar las condiciones de vida de la población más afectada.

SINHAMBRE y Hambre Cero, son el resultado de investigaciones hechas por el CONEVAL e IBGE, es decir, ambos programas están sustentados en los resultados que

arrojaron las encuestas hechas en los hogares por organismos técnicos autónomos de reconocido prestigio. Cada país con su propia escala de medición del hambre y con sus propios índices y parámetros señaló que debido a los altos índices de pobreza y hambre, era necesario la intervención estatal.

Ambos países optaron por coordinar los esfuerzos de diversas dependencias, algo que resulta bastante funcional, porque se podía estar beneficiando a la misma población con dos programas similares pero que provenían de dos secretarías diferentes como lo que ocurría en Brasil.

En Hambre Cero y en SINHAMBRE, los tres órdenes de gobierno tienen una amplia participación; así mismo, ambos programas promueven la participación social como elemento fundamental para su funcionamiento, y es por esto, que se destacan los comités comunitarios o asambleas que entre sus principales acciones se encuentra la asignación de los recursos.

México cuenta con el CONEVAL para realizar las evaluaciones a los programas propuestos por el gobierno, en el caso de Brasil no existe una instancia específica que se encargue de esta tarea, si bien los programas de Brasil también son evaluados no lo hacen de manera tan regular.

SINHAMBRE, se ha sido modificada para ampliar su cobertura. En el caso de Hambre Cero, a lo largo de su existencia tuvo varias modificaciones que sirvieron para mejorar algunas estrategias, ya que el primer año no tuvo los resultados esperados.

El éxito de Hambre Cero no sólo se le atribuye a las acciones del programa, si no que se toman en cuenta factores como el crecimiento económico que presentó el país, lo que beneficiaba el incremento del empleo y el ingreso en las familias. Si bien, resultó innovador en su momento, ahora el programa Hambre Cero puede resultar un modelo discontinuado, sin embargo, se ha implementado en otros países con el objetivo de mejorar los índices de inseguridad alimentaria y pobreza.

Algo que puede explicar por qué Brasil consolidó su política alimentaria de forma más rápida que México, puede ser el alto nivel de participación de su sociedad. Gracias a los movimientos sociales y a las iniciativas propuestas por la sociedad brasileña a partir de

1992, se comenzó con un proceso de institucionalización acelerado de las políticas alimentarias en Brasil.

México y Brasil aún cuentan con diversos retos en el combate y erradicación del hambre, deberán seguir evaluando y rediseñando sus políticas para mantener bajos sus indicadores de personas con carencia alimentaria. El ser considerados como referentes internacionales y ser parte de proyectos con organismos internacionales como FAO y el PMA, los responsabiliza aún más para seguir proporcionando buenos resultados.

Sin duda, su experiencia servirá para que más naciones puedan implementar políticas mejor estructuras, que ayuden a la población a tener mejores condiciones de vida, garantizando uno de los derechos principales del ser humano: el acceso a la alimentación.

El Estado, debe de tomar con mayor responsabilidad su papel y ejecutar políticas sociales en beneficio de la población, dichas políticas deberán estar bien diseñadas y contar con todos los elementos necesarios para que sus resultados sean los esperados.

Aún falta mucho por trabajar en ambos países, la problemática del hambre y la pobreza no es un tema solucionado, se necesita darle continuidad a los trabajos realizados, seguir haciendo evaluaciones periódicas para mejorar lo que no esté resultando, pero sobre todo, se debe continuar reconociendo el papel primordial del individuo dentro de las estrategias, principalmente al darle voz a las poblaciones más vulnerables.

## **ANEXOS**

### **ANEXO I**

#### **Programas de la Cruzada Nacional contra el Hambre**

1. Programa de Infraestructura Indígena (PROII)
2. Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena (PROIN)
3. Programa de Apoyo a la Educación Indígena
4. Programa de Abasto Rural (PAR)
5. Vertiente de Apoyos a la Producción
6. Vertiente de Apoyos a la Comercialización
7. Programa de Coinversión Social (PCS)
8. Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género
9. Programa de Abasto Social de Leche (PASL)
10. Programa de Compra de Leche Nacional
11. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
12. Programa de Apoyo Alimentario (PAL)
13. Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE)
14. Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)
15. Agroincentivos
16. Agroproducción Integral
17. Desarrollo de Clúster Agroalimentario (AGROCLUSTER)
18. PROAGRO Productivo
19. PROCAFE e Impulso Productivo al Café
20. Producción Intensiva y Cubiertas Agrícolas (PROCURA)
21. Tecnificación del Riego
22. Reconversión y Productividad
23. Bioenergía y Sustentabilidad
24. Programa Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF)
25. Manejo de Postproducción Pecuaria

- 26.Productividad Pecuaria
- 27.Programa Porcino (PROPOR)
- 28.Programa de Perforación y Equipamiento de Pozos Ganaderos
- 29.PROGAN Productivo
- 30.Infraestructura y Equipo de Repoblamiento
- 31.Repoblamiento y Recría Pecuaria
- 32.Impulso a la Capitalización Pesquera y Acuícola
- 33.Desarrollo Estratégico de Acuacultura
- 34.PROPESCA
- 35.Desarrollo Productivo Sur Sureste
- 36.Productividad Agroalimentaria
- 37.Agricultura Familiar Periurbana y de Traspatio
- 38.Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero
- 39.Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA)
- 40.Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)
- 41.Desarrollo Integral de Cadenas de Valor
- 42.Extensión e Innovación Productiva (CEIP)
- 43.Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)
- 44.Programa de Empleo Temporal (PET)
- 45.Programa de Fomento a la Economía Social (SE-INAES)
- 46.Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)
- 47.Fondo Nacional Emprendedor (SE-INADEM)
- 48.Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)
- 49.Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable
- 50.Programa Hábitat
- 51.Programa Reubicación de la Población en Zonas de Riesgos
- 52.Programa de Fomento a la Urbanización Rural
- 53.Apoyo de Jóvenes para la Productividad de Futuras Empresas Rurales
- 54.Vivienda Digna
- 55.Vivienda Rural
- 56.Programa 3x1 para Migrantes

57. Programa de Opciones Productivas
58. Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia
59. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)
60. Programa de Atención a Adultos Mayores 65 y más
61. Programa de Comedores Comunitarios
62. Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres (PAIMEF)
63. Programa de Estancias Infantiles
64. Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
65. Apoyo a los Bancos de Alimentos
66. Centros de Ciudad Mujer
67. Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)
68. Programa de Vigilancia Comunitaria (PROVICOM)
69. Programa Nacional Forestal (PRONAFOR)
70. Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU) (SEMARNAT-CONAGUA)
71. Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS)
72. Programa Manejo de Tierras para la Sustentabilidad Productiva (MTSP)
73. Programa de Tratamiento de Aguas Residuales (PROTAR) (SEMARNAT-CONAGUA)
74. Fomento para la Conservación y el Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre (UMA)
75. Subsidios a Organizaciones de la Sociedad Civil
76. Programa de Electrificación
77. Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN)
78. Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)
79. Programa Escuelas Dignas (INIFED)
80. Atención de la Demanda de Educación para Adultos (INEA)
81. Programa de Escuelas de Tiempo Completo con Apoyo Alimenticio

- 82. Proyecto de Infraestructura, Rehabilitación y/o Equipamiento de Espacios Alimentarios (PIREEA)
- 83. Programa Integral de Calidad en Servicios de Salud (PROCESS)
- 84. Promoción de la Salud
- 85. Promoción de la Lactancia Materna
- 86. Fortalecimiento de la Atención Médica y Servicios de Prevención y Promoción de la Salud a través de Unidades Médicas Móviles
- 87. Fortalecimiento de Unidades Médicas de Primer Nivel de Atención a través de la Entrega de Reconocimientos
- 88. Seguro Popular (Afiliación)
- 89. Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
- 90. Servicios de Vinculación Laboral (Zona urbana)

## **ANEXO II**

### **Programas de Hambre Cero**

#### **I. Acceso a la Alimentación**

Bolsa Familia (BF)

Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)

Alimentos a grupos de población específicos

Cisternas

Comedores populares

Bancos de alimentos

Agricultura urbana

Sistema de vigilancia alimentaria y nutricional

Distribución de vitamina A

Distribución de hierro

Alimentación y nutrición de pueblos indígenas

Educación alimentaria y nutricional para el consumo

Promoción de hábitos para el consumo saludable

Alimentación del Trabajador (PAT)

Eliminación de impuestos de la canasta básica de alimentos

#### **II. Fortalecimiento de la Agricultura Familiar**

Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF)

Seguro de cosecha

Seguro de agricultura familiar

Programa de Adquisición de Alimentos (PAA)

Programa de garantía de precios para la agricultura familiar

#### **III. Generación de Ingreso**

Cualificación social y profesional

Economía solidaria e inclusión productiva

Consorcio de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local (CONSAD)

Organización Productiva de Comunidades (PRODUCIR)  
Cooperativas de recolección de materiales reciclables  
Microcrédito

**IV. Promoción de Movilización Social**

Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS)  
Movilización social y educación ciudadana  
Capacitación de agentes públicos y sociales  
Trabajo voluntario y subvenciones  
Alianzas con el sector privado y ONG's  
Consejos de desarrollo social

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilera, Nelly (2010), “Una propuesta integral para mejorar el sistema de salud”, en Alejandro Castañeda Sabido –coord.-, *Los grandes problemas de México, X Microeconomía*, El Colegio de México, México, págs. 343-375.

Azuara, Oliver (2013), *Cruzada Nacional contra el Hambre: dudas y preocupaciones*, México EVALÚA, México.

Banco Mundial (1986), *La Pobreza y el Hambre*, Banco Mundial, Estados Unidos de América.

Belik, Walter (2006), “Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil: Avances y Discontinuidades”, en Oficina de Cooperación Internacional de Desarrollo –ed.-, *Seguridad Alimentaria y Políticas de Lucha contra el Hambre*, Diputación de Córdoba, España, págs.. 161-179.

Borja, Rodrigo (1997), *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México.

Brachet-Márquez, Viviane (2010), “Salud y seguridad social, 1917-2008: ¿quién decide?”, en José Luis Méndez –coord.-, *Los grandes problemas de México, XIII Políticas públicas*, El Colegio de México, México, págs. 343-378.

Brachet-Márquez, Viviane (2010), “Seguridad social y desigualdad, 1910-2010”, en Fernando Cortés y Orlandina de Oliveira –coords.-, *Los grandes problemas de México, V Desigualdad*, El Colegio de México, México, págs. 181-209.

Cámara de Diputados (2012), *Constituição Da República Federativa do Brasil*, Cámara de Diputados, Brasil.

Cámara de Diputados (2012), *Ley de Desarrollo Sustentable*, Cámara de Diputados, México.

Cámara de Diputados (2013), *Ley General de Desarrollo Social*, Cámara de Diputados, México.

CEPAL, (2014), *Panorama Social de América Latina*, en CEPAL, Chile.

Chmielewska, Danuta; Darana Souza (2011), *The Food Security Policy Context in Brazil*, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasil.

Comité Científico de la ELCSA (2012), *Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA): Manual de Uso y Aplicaciones*, FAO, Roma.

CONEVAL, (2010), *Informe de la evolución histórica de la situación nutricional de la población y los programas de alimentación, nutrición y abasto en México*, CONEVAL, México.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, (1994), *El Programa Nacional de Solidaridad. Una visión de la modernización de México*, Fondo de Cultura Económica, México.

Delgadillo, Javier; et al (1993), *Los Sistemas de Abasto Alimentario en México Frente al Reto de la Globalización de los Mercados*, Instituto de Investigaciones Económicas, México.

Draibe, Sonia Miriam; Manuel Riesco (2009), *El Estado de bienestar social en América Latina, una nueva estrategia de desarrollo*, Fundación Carolina CeALCI, España.

Draibe, Sonia Miriam, *et al* (1995), “Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en el Brasil”, en Dagmar Raczynski –ed.-, *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, Instituciones y Recursos*, BID, Santiago de Chile, págs. 97-161.

FAO, (2015), *Panorama de la Inseguridad Alimentaria en América y el Caribe*, FAO, Chile.

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

Fell, Claude (1989), *José Vasconcelos. Los Años del Águila*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Gamboa, Claudia (2013), *Cruzada contra el Hambre, Análisis Teórico Conceptual, de Marco Jurídico, Políticas Públicas, Derecho Comparado y de Opiniones Especializadas*, Cámara de Diputados, México.

Gargarella, Roberto (1999), *Las Teorías de la Justicia Después de Rawls*, Paidós, España.

Gil, Beatriz; *et al* (2014), *Food Policy and Local Participation a Case of “Cruzada Nacional Contra el Hambre”*, Indiana University Bloomington, Estados Unidos.

Gobierno Federal, (2012), *Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria 2012*, Gobierno Federal, México.

Graziano, José, (2012), “Proyecto Hambre Cero: una Propuesta de Política de Seguridad Alimentaria para el Brasil”, en Graziano *et al* –coords.-, *Fome Zero (Programa Hambre Cero) La Experiencia Brasileña*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), Brasil, págs. 13-42.

Graziano, José, *et al* (2012), “Para los críticos de Hambre Cero”, en Graziano *et al* –coords.-, *Fome Zero (Programa Hambre Cero) La Experiencia Brasileña*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), Brasil, págs. 41-56.

Gross, Rainer; Hans Schoeneberger, (2001), “Las cuatro dimensiones de seguridad alimentaria y nutricional: definiciones y conceptos”, en Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Alemania.

Leão, Marília; Renato S. Maluf (2012), *La Construcción Social de un Sistema Público de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, ABRANDH, Brasil.

Lustig, Nora (2010), “El impacto de 25 años de reformas sobre la pobreza y la desigualdad”, en Nora Lustig –coord.-, *Los grandes problemas de México, IX Crecimiento económico y equidad*, El Colegio de México, México, págs. 291-324.

Maldonado Trujillo, Claudia (2014), “La política social en México y en Brasil (1980-2012)”, en Mariana Magaldi de Sousa y Claudia Maldonado Trujillo –eds.-, *La integración de políticas públicas para el desarrollo. Brasil y México en perspectiva comparada*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, D.F., págs. 297-356.

Martínez, Gabriel (2006), *El Estado mexicano de Bienestar*, Porrúa, México.

Medeiros, Marcelo (2001), *A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil.

Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, (2006), *Cidadania: o Principal Ingrediente do Fome Zero*, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Brasil.

Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, (2013), *Plan Brasil Sin Miseria*, Gobierno de Brasil, Brasil.

Ministerio de Salud, (2002), *Bolsa-Alimentação*, Ministerio de Salud, Brasil.

Ministerio de Salud, (2006), *Política Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) 1999-2005*, Organización Mundial de la Salud, Brasil.

Miralles Massanés, Josep (2005). “El Estado de Bienestar, Debates y Perspectivas”, en José Carlos Millán Calenti –ed.-, *Políticas Sociales, Modelos de Intervención y Estado de Bienestar*, Instituto Gallego de Iniciativas Sociales y Sanitarias, España, págs. 347-395.

Oficina Regional de la FAO, (2012), “Hambre Cero: Principales Lecciones”, en Graziano *et al* –coords.-, *Fome Zero (Programa Hambre Cero) La Experiencia Brasileña*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), Brasil, págs. 153-172.

ONU DAES (2014), *Política Social*, ONU DAES, New York.

Parates, Magda; *et al* (1996), *La Política de Abastecimiento en la Seguridad Alimentaria de la Municipalidad de Belo Horizonte*, Corporación de Estudios Sociales y Educación, Brasil.

Pinsky, Jaime (2007), *Brasil en Contexto, 1987-2007*, Editora Contexto, Brasil.

Rawls, John (1979), *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México.

Sánchez de Dios, Manuel (2013), *El cambio institucional del Estado de bienestar en América Latina*, XI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, España.

Sánchez, Gabriela; Raúl Cabrera (2012), *Objetivos de Desarrollo del Milenio y Seguridad Alimentaria en Chiapas: ¿Superación o Profundización de las Desigualdades?*, Instituto Mora, México, Ciudad de México.

Secretaría de Salud, (2008), *Programa de Acción Específico 2007-2012. Arranque Parejo en la Vida*, Secretaría de Salud, México.

Sen, Amartya (2010), *La Idea de la Justicia*, Taurus, México.

Vaitsman, Jeni; *et al* (2006), *El Sistema de Evaluación y Seguimiento de las Políticas y Programas Sociales: la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil*, UNESCO, Brasil.

Veiga, Adriana, (2012), “Hambre Cero: un Proyecto Transformado en Estrategia de Gobierno”, en Graziano *et al* –coords.-, *Fome Zero (Programa Hambre Cero) La Experiencia Brasileña*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), Brasil, págs. 93-118.

Villagómez, Paola (2014), *Validez Estadística de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria y la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria*, Salud Pública de México, México.

## HEMEROGRAFÍA

Barajas, Gabriela (2002), “Las políticas de administración de la pobreza en México: ayer y hoy”, en *Foro Internacional*, vol.42, núm. 1, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, México, págs. 63-98.

Barquera, Simón; *et al* (2001), “Políticas y Programas de Alimentación y Nutrición en México”, en *Salud Pública de México*, vol.43, núm. 5, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), México, págs. 464-477.

Barrientos, Armando (2012), “Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas. ¿Hacia una protección social fragmentada?”, en *Nueva Sociedad*, núm. 239, Fundación Foro Nueva Sociedad, Argentina, págs. 65-78.

Carvalho, Alberto (1995), “De Vargas a Itamar: Políticas e Programas de Alimentação e nutrição”, en *Estudios Avanzados*, vol. 9, núm. 23, Universidad de São Paulo, Brasil, págs. 87-107.

Carvalho, Márcia (2007), “La experiencia del programa de la lucha contra el hambre en Brasil”, en Irma Arriagada—ed.-, *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*, CEPAL, Chile, págs. 23-26.

De Buen, Néstor (1993), “La Crisis del Estado de Bienestar”, en *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 22, UNAM, México, 195-207.

Draibe, Sonia Miriam, (1989), “Una Perspectiva del Desarrollo Social en Brasil”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 39, CCEPAL, Chile, págs. 49-64.

Farfán Mendoza, Guillermo (2014), “Brasil: la constitución de 1988 y las reformas a los sistemas de pensiones”, en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 19, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, págs. 31-62.

Franco, Rolando (1996), “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 58, Organización de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, págs. 9-22.

Isuani, Ernesto (1992), “Política Social y Dinámica Política en América Latina. ¿Nuevas Respuestas para Viejos Problemas?”, en *Desarrollo Económico* 32, no. 125, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Argentina, 107-118.

Jacobi, Pedro Roberto (1994), “Políticas Sociales y Pobreza en el Brasil en la Década Perdida. Desigualdades y Alternativas Ciudadanas”, en *Cadernos CEDEC*, núm. 36, Centro de Estudios de Cultura Contemporânea, Brasil, págs. 1-22.

Kliksberg, Bernardo (2006), “Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica. Un análisis comparativo”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 35, Venezuela, págs. 1-25.

Lusting, Nora; Rosario Pérez (1982), “Sistema Alimentario Mexicano: Antecedentes, Características, Estrategias y Efectos”, en *Problemas del Desarrollo*, vol. 13, núm. 52, Universidad Nacional Autónoma de México, México, págs. 247-286.

Martínez, Juliana (2007), “Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales”, en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, vol. II, núm. 2, Instituto de Investigaciones Sociales, Costa Rica, págs. 41-77.

Martínez, Maximiliano; *et al* (2011), “La Comercialización de Maíz después de CONSASUPO en dos Comunidades del Norte del Estado de México”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. XI, núm 35, El Colegio Mexiquense, México, págs. 197-224.

Matrazzo, Eduardo (2003), “El Programa Hambre Cero y las Perspectivas del Ingreso Básico en Brasil”, en *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 9, BANCOMEXT, México, págs. 879-884.

Midaglia, Carmen (2012), “Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado”, en *Nueva Sociedad*, núm. 239, Fundación Foro Nueva Sociedad, Argentina, págs. 79-89.

Migliore, Joaquín (2011), “Amartya Sen: La Idea de la Justicia”, en *Revista Cultura Económica* 29, no. 81/82, Universidad Católica Argentina, Argentina, 13-26.

Morales-Ruán, Ma. Del Carmen; *et al* (2013), “Programas de Ayuda Alimentaria en México, Cobertura y Focalización”, en *Salud Pública de México*, vol. 55, suplemento 2, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), México, págs. S199-S205.

Musgrove, Philip (1990), “Programas Nutricionales en el Brasil: Algunas Lecciones de la Experiencia”, en *Cuadernos de Economía*, vol. 27, no. 81, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, Colombia, págs. 199-218.

Navarro, Alfredo (2006), “Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparada: Europa, Estados Unidos y América Latina”, en *Desacatos*, núm. 21, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, págs. 109-134.

Portilla, Octavio (2005), “Política Social: del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal, las fallas recurrentes en su aplicación”, en *Espacios Públicos*, vol. 8, núm. 16, Universidad Autónoma del Estado de México, México, págs. 110-116.

Serrano, María (2010), “La crisis económica de 1929: Roosevelt y el New Deal”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, vol. I, núm. 6, Universidad Miguel Hernández de Elche, España, págs. 113-130.

Sottoli, Susana (2002), “La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas”, en *Papeles de Población*, vol. 8, núm. 34, Universidad Autónoma del Estado de México, México, págs. 43-63.

Uribe, Mónica (2007), “Reformas sociales en América Latina: las perspectivas analíticas y los actores del cambio”, en *Estudios Sociológicos*, vol. XXV, núm. 74, El Colegio de México, México, págs. 427-461.

Urquía Fernández, Nuria (2014), “La Seguridad Alimentaria en México”, en *Salud Pública de México*, vol. 56, suplemento 1, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), México, págs. 92-98.

Viales, Ronny (2007) “Historia de la Pobreza de los Regímenes de Bienestar y del Estado del Bienestar en Occidente: Aportes para la Construcción de un Modelo Conceptual de Análisis”, en *Revista de Historia de América*, no. 138, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Costa Rica, 107-158.

Yaschine *et al*, (2014), “Cruzada Nacional contra el Hambre: análisis de su diseño desde su enfoque de seguridad alimentaria”, en *Programa Universitario de Estudios del Desarrollo*, UNAM, México, págs. 1-44.

Yúnez Naude, Antonio (2000), “Efectos de la desaparición de la CONASUPO en el comercio y en los precios de los cultivos básicos”, en *Estudios Económicos*, vol. 15, núm. 002, El Colegio de México, México, págs. 189-227.

## CIBEROGRAFÍA

Abrantes Pego, Raquel (2012), “Seguridad Social en Brasil: una política social capaz de incorporar a los más pobres excluidos del mercado formal”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3142/4.pdf>> [16 de enero de 2016].

ACNUDH (1976), “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, en ACNUDH. Disponible en: <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>> [03 de septiembre de 2014].

Adelantado, José (2015), “Las Políticas Sociales”, en Universidad de Salamanca. Disponible en: <<http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales.pdf>> [12 de agosto de 2015].

Álvarez, Iñigo (2015), “Una Fundamentación Utilitarista de los Derechos Humanos: J. S. Mill”, en Universidad Europea de Madrid. Disponible en: <<http://www.uv.es/cefd/15/alvarezgalvez.pdf>> [16 de septiembre de 2015].

Banco Mundial (2014), “Redes de Protección Social: Panorama General”, en Banco Mundial. Disponible en: <<http://www.bancomundial.org/es/topic/safetynets/overview>> [16 de noviembre de 2015].

Banco Mundial (2014), “Seguridad Alimentaria: Panorama General”, en Banco Mundial. Disponible en: <<http://www.bancomundial.org/es/topic/foodsecurity/overview>> [08 de noviembre de 2014].

Belik, Walter; Mauro Del Grossi, (2003), “Brazil’s Zero Hunger Program in the Context of Social Policy”, en Universidad de Campinas, Brasil. Disponible en: <<http://www.eco.unicamp.br/artigos/download/artigo293.pdf>> [09 de marzo de 2016].

Berg, Janine (2009), “Brasil Transferencias Condicionadas como Respuesta a la Crisis. El Programa Bolsa Familia”, en Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: <<http://www.oit.org.pe/2/wp-content/descargas/4%20-%20Brasil.pdf>> [09 de febrero de 2016].

Betto, Frei, (2016), “El Programa Hambre Cero en Brasil”, en Pluma Invitada, Congreso de la República de Guatemala, Guatemala. Disponible en: <<http://old.congreso.gob.gt/plumainvitada/15.pdf>> [08 de marzo de 2016].

Cámara de Diputados (2015), “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> [16 de marzo de 2015].

Carrasco, Brenda *et al* (2011), “La Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria en la ENIGH: evidencias de la relación entre la inseguridad alimentaria y la calidad de la dieta en hogares mexicanos”, en Sociedad Mexicana de Demografía, México: CONEVAL. Disponible en: [http://www.somede.org/documentos/Xreunion/ponencias/V\\_20\\_1.pdf](http://www.somede.org/documentos/Xreunion/ponencias/V_20_1.pdf) [11 de marzo de 2015].

CEPAL, (2016), “Gasto Público Social Total y por Sector como Porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), en CEPALSTAT, Chile. Disponible en: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=134&idioma=e> [18 de marzo de 2016].

CIA, (2016), “The World Factbook, Brasil”, en Central Intelligence Agency, en Estados Unidos. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html> [15 de abril de 2016].

CIA, (2016), “The World Factbook, Mexico”, en Central Intelligence Agency, Estados Unidos. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mx.html> [15 de abril de 2016].

CINU, (2011), “PMA y Brasil lanzan Centro de Excelencia contra el Hambre”, en Organización de las Naciones Unidas, Estados Unidos. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=22185#.VqplTPnhDIX> [27 de enero de 2016].

CONEVAL, (2013), “Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019”, en CONEVAL, México. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA\\_GENERAL\\_DE\\_EVALUACION\\_DE\\_LA\\_CNCH\\_%20F.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA_GENERAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_%20F.pdf) [25 de febrero de 2016].

CONEVAL, (2015), “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014”, en CONEVAL, México. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS\\_2014/IEPDS\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf) [25 de febrero de 2016].

CONEVAL, (2015), “Pobreza en México”, en CONEVAL, México. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx> [07 de abril de 2016].

CONEVAL, (2015), “Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre”, en CONEVAL, México. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL\\_%20Resultados%20intermedios\\_CNCH.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20intermedios_CNCH.pdf) [25 de febrero de 2016].

CONEVAL, (2016), “Medición de la Pobreza”, en CONEVAL. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx> [26 de enero de 2016].

CONSEA (2006), “Lei de Segurança Alimentar e Nutricional”, en CONSEA. Disponible en: <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional> [18 de marzo de 2015].

Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social (2014), “¿Qué es PROSPERA”, en Gobierno de la República, México. Disponible en:

<[https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Quees\\_PROSPERA#collapseOne](https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Quees_PROSPERA#collapseOne)> [15 de enero de 2016].

De la Vega, Norma (2013), “La Inseguridad Alimentaria y sus Consecuencias para la Salud”, en Universidad de California. Disponible en: <<http://ucanr.edu/sites/Spanish/Noticias/?uid=5322&ds=199>> [10 de septiembre de 2015].

De Schutter, Olivier, (2010), “Nota informativa del relator especial sobre el derecho a la alimentación”, en Consejo de los Derechos Humanos, Suiza. Disponible en: <[http://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/Briefing\\_Note\\_01\\_May\\_2010\\_SP.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/Briefing_Note_01_May_2010_SP.pdf)> [26 de abril de 2016].

Diario Oficial de la Federación, (2003), “Reglas de Operación de los Programas de Opciones Productivas, Tortilla a Cargo de LICONSA”, en Secretaría de Gobernación, México. Disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=698537](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=698537)> [10 de febrero de 2016].

Diario Oficial de la Federación, (2008), “Lineamientos del Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritarias”, en Secretaría de Gobernación, México. Disponible en: <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5033728&fecha=30/04/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5033728&fecha=30/04/2008)> [10 de febrero de 2016].

Diario Oficial de la Federación, (2013), “Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre”, en Secretaría de Desarrollo Social, México. Disponible en: <<http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/03/Decreto-por-el-que-se-Establece-el-Sistema-Nacional-para-la-Cruzada-contra-el-Hambre1.pdf>> [18 de febrero de 2016].

Diario Oficial de la Federación, (2013), “Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario”, en Secretaría de Gobernación, México. Disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5328234&fecha=27/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328234&fecha=27/12/2013)> [11 de febrero de 2016].

Diario Oficial de la Federación, (2013), “Reglas de Operación del Programa de Albergues Escolares Indígenas (PAEI)”, en Secretaría de Gobernación, México. Disponible en: <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5289140&fecha=27/02/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5289140&fecha=27/02/2013)> [10 de febrero de 2016].

Diario Oficial de la Federación, (2014), “Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018”, en Diario Oficial de la Federación, México. Disponible en <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014)> [20 de febrero de 2016].

DICONSA, (2015), “Antecedentes del Programa de Abasto Rural”, en Secretaría de Desarrollo Social, México. Disponible en: <[http://www.diconsa.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=30&](http://www.diconsa.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=30&)> [08 de febrero de 2016].

DICONSA, (2016), “¿Qué Hacemos?”, en Secretaría de Desarrollo Social, México. Disponible en: <<http://www.diconsa.gob.mx/index.php/conoce-diconsa/i-que-hacemos.html>> [09 de febrero de 2016].

Enciso, Angélica, (2013), “La cruzada antihambre, imprecisa y sin estrategia básica: CONEVAL”, en La Jornada, México. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2013/10/02/sociedad/036n1soc>> [02 de marzo de 2016].

Ezcurra, Ana María (1996), “Banco Mundial y Fondos Sociales en América Latina y el Caribe”, en Escotet Foundation, Estados Unidos. Disponible en: <<http://escotet.org/iidev/forum/professional-papers/banco-mundial-y-fondos-sociales-en-america-latina-y-el-caribe/>> [16 de noviembre de 2015].

FAO (2006), “Informe de Políticas”, en FAO, núm 2. Disponible en: <[ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb\\_02\\_es.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf)> [08 de noviembre de 2014].

FAO (2013), “Ley Marco. Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria” en FAO. Disponible en: <<http://www.fao.org/3/a-au351s.pdf>> [19 de noviembre de 2014].

FAO, (2015), “El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria”, en FAO. Disponible en: <<http://www.fao.org/docrep/w9990s/w9990s09.htm>> [10 de septiembre de 2015].

FAO, (2016), “Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe”, en FAO. Disponible en: <<http://www.fao.org/americas/recursos/panorama/es/>> [26 de enero de 2016].

FNDE, (2016), “Sobre o PNAE”, en Fondo Nacional de Desarrollo Educativo, Brasil. Disponible en: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>> [11 de febrero de 2016].

Fondo Chile contra el Hambre y la Pobreza, (2016), “Presentación”, en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Chile. Disponible en: <<http://fondochile.cl/presentacion/presentacion/>> [27 de enero de 2016].

Freire, Felipe, (2003), “Governo recebe novas críticas aos principais pontos do Fome Zero”, en Folha de S. Paulo, Brasil. Disponible en: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u47524.shtml>> [22 de marzo de 2016].

IALCSH, (2014), “Derecho a la Alimentación”, en IALCSH. Disponible en: <<http://www.rlc.fao.org/es/iniciativa/la-iniciativa/derecho-alimentacion/>> [09 de noviembre de 2014].

LICONSA, (2014), “Historia”, en Secretaría de Desarrollo Social, México. Disponible en: <<http://www.liconsa.gob.mx/conoce-a-liconsa/historia/>> [08 de febrero de 2016].

MESA, (2003), “Política de Segurança Alimentar para o Brasil”, en Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre, Brasil. Disponible en: <<http://ieham.org/html/docs/FOME%20ZERO%20Brasil.pdf>> [02 de marzo de 2016].

MIDES, (2015), “Tarjeta Uruguay Social”, en Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay. Disponible en: <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/55480/3/innova.front/tarjeta-uruguay-social-tus>> [27 de enero de 2016].

Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, (2015), “Brasil Cariñoso”, en Gobierno de Brasil: Brasil. Disponible en: <<http://mds.gov.br/brasil-sem-miseria/acesso-a-servicos/brasil-carinhoso>> [20 de enero de 2016].

Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, (2015), “O qué é”, en Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, Brasil. Disponible en: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>> [11 de febrero de 2016].

Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, (2016), “Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), en Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, Brasil. Disponible en: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>> [11 de febrero de 2016].

NOTIMEX, (2014), “Reto Mundial de Hambre Cero no es un sueño dice la FAO”, en La Jornada, México. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2014/09/29/politica/017n1pol>> [21 de febrero de 2016].

ONU (1948), “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, en ONU. Disponible en: <<http://www.un.org/es/documents/udhr/>> [03 de septiembre de 2014].

Pierre-Marc, René, (2016), “PROSPERA Rompe con Ciclo de Pobreza: SEDESOL”, en El Universal: México. Disponible en: < <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/01/21/prospera-rompe-con-ciclo-de-pobreza-sedesol>> [21 de enero de 2016].

PMA, (2014), “Brasil: Campeón en la Lucha contra el Hambre”, en Programa Mundial de Alimentos. Disponible en: <<http://es.wfp.org/brasil-campeon-lucha-contra-hambre>> [10 de febrero de 2016].

**Presidencia** de la República (2010), “Decreto No. 7.272, 25 de agosto de 2010”, en **Presidencia** de la República. Disponible en: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm)> [18 de marzo de 2015].

Presidencia de la República, (1971), “Ley Complementaria No. 11”, en Gobierno de Brasil: Brasil. Disponible en: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp11.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp11.htm)> [20 de enero de 2016].

Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica, (2016), “Iniciativa Mesoamérica sin Hambre”, en Portal Oficial del Proyecto Mesoamérica, El Salvador. Disponible en: <[http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/index.php?option=com\\_content&view=article&id=791&Itemid=280](http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=791&Itemid=280)> [27 de enero de 2016].

Raffray, Marine, (2012), “Brazil’s Zero Hunger Strategy”, en *Inter-réseaux*, Agencia Francesa de Desarrollo. Disponible en: <[http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Note\\_FaimZe\\_ro\\_Sept2012\\_EN\\_vp.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Note_FaimZe_ro_Sept2012_EN_vp.pdf)> [22 de marzo de 2016].

Rama, W. German (2001), “Las políticas sociales en América Latina”, en CEPAL, Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en: <<http://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/8/7598/GermanRama29-08.pdf>> [29 de septiembre de 2015].

Ramos, Carlos Alberto; Ana Lucía Lobato (2004), “La Transición en las Políticas Sociales en Brasil: del Antiguo Paradigma al Registro Único”, en Banco Interamericano de Desarrollo, Estados Unidos. Disponible en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35188870>> [19 de enero de 2016].

Ruíz, José Luis (2002), “Contigo, Plan de Fox contra la Pobreza”, en El Universal, México. Disponible en: <<http://archivo.eluniversal.com.mx/primera/10944.html>> [19 de enero de 2016].

SAGARPA, (2015), “Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)”, en SAGARPA, México. Disponible en: <<http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/AsistenciaCapacitacion/Paginas/pesa.aspx>> [10 de febrero de 2016].

Sbarbi, Maximiliano (2012), “Brasil exporta al mundo su plan Hambre Cero”, en La Jornada, Nicaragua. Disponible en: <<http://www.lajornadanet.com/diario/opinion/2012/mayo/25.php>> [22 de febrero de 2016].

SEDESOL, (2013), “Lineamientos de Organización y Funcionamiento del Consejo de Expertos de la Cruzada contra el Hambre”, en SEDESOL, México. Disponible en: <[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/9\\_COMITE\\_DE\\_EXPERTOS.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/9_COMITE_DE_EXPERTOS.pdf)> [23 de febrero de 2016].

SEDESOL, (2013), “Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios, en el marco de la Cruzada contra el Hambre”, en SEDESOL, México. Disponible en: <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23774/Lineamientos\\_Prog\\_Comedores\\_Comunitarios.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23774/Lineamientos_Prog_Comedores_Comunitarios.pdf)> [01 de marzo de 2016].

SEDESOL, (2013), “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018), en SEDESOL, México. Disponible en: <[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF/20150227\\_PE\\_Nacional\\_Mexico\\_Sin\\_Hambre\\_27-02-15\\_VF\\_dcd.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF/20150227_PE_Nacional_Mexico_Sin_Hambre_27-02-15_VF_dcd.pdf)> [25 de febrero de 2016].

SEDESOL, (2015), “Comedores Comunitarios”, en SEDESOL, México. Disponible en: <<https://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/comedores-comunitarios>> [11 de febrero de 2016].

SIN HAMBRE, (2014), “Programas, componentes, acciones, fondos, vertientes y sistemas propuestos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para incidir en la CNCh en 2014”, en SIN HAMBRE, México. Disponible en: <[http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/07/90Programas2014\\_CNCh.pdf](http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/07/90Programas2014_CNCh.pdf)> [18 de marzo de 2016].

SINHAMBRE, (2015), “La suma de esfuerzos globales a favor de la alimentación incluye a la Cruzada”, en SINHAMBRE, México. Disponible en <<http://bit.ly/1rqOufM>> [21 de febrero de 2016].

SINHAMBRE, (2016), “¿Quiénes participan?”, en SINHAMBRE, México. Disponible en: <<http://sinhambre.gob.mx/quienes-participan/>> [19 de febrero de 2016].

SINHAMBRE, (2016), “Objetivos de la Cruzada”, en SINHAMBRE, México. Disponible en: <<http://sinhambre.gob.mx/objetivos-de-la-cruzada/>> [19 de febrero de 2016].

SINHAMBRE, (2016), “Tarjeta sin Hambre”, en SINHAMBRE, México. Disponible en: <<http://sinhambre.gob.mx/tarjeta-sin-hambre/>> [01 de marzo de 2016].

SINHAMBRE, (2016), “Tarjeta SINHAMBRE”, en SINHAMBRE, México. Disponible en: <<http://sinhambre.gob.mx/tarjeta-sin-hambre/>> [10 de febrero de 2016].

SNDIF, (2016), “Antecedentes”, en Gobierno de Nayarit, México. Disponible en: <<http://www.dif.nayarit.gob.mx/antecedentes.html>> [10 de febrero de 2016].

Soto, Carlos (2015), “Los Tiempos del Estado de Bienestar en América Latina: ¿hacia la universalidad?”, en Revista de la Universidad Externado de Colombia, Colombia. Disponible en: <[http://portal.uexternado.edu.co/pdf/5\\_revistaZero/ZERO%2028/CarlosSoto.pdf](http://portal.uexternado.edu.co/pdf/5_revistaZero/ZERO%2028/CarlosSoto.pdf)> [29 de septiembre de 2015].

Suprema Corte de Justicia de la Nación (1994), “Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias” en *Compilación de Instrumentos Internacionales sobre Protección de la Persona aplicables en México*, SCJN. Disponible en: <<https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosConvencion/PAG0129.pdf>> [18 de marzo de 2015].

Turati, Marcela, (2013), “Confirma Peña: sólo 80 municipios atenderá la Cruzada contra el Hambre en 2013”, en PROCESO, México. Disponible en: <<http://www.proceso.com.mx/347738>> [24 de febrero de 2016].

Valadez, Blanca (2016), “Mediciones demuestran el éxito de la Cruzada: Meade”, en Milenio, México. Disponible en: <[http://www.milenio.com/politica/Mediciones-demuestran-exito-cruzada-Meade-industriales-Prospera-antipobreza\\_0\\_698330189.html](http://www.milenio.com/politica/Mediciones-demuestran-exito-cruzada-Meade-industriales-Prospera-antipobreza_0_698330189.html)> [16 de mayo de 2016].