

Mirada Legislativa

Núm. 7, abril 2013

La cruzada contra el hambre en México

Síntesis

- En México casi la mitad de la población se encuentra en pobreza multidimensional
- 11.7 millones viven en pobreza extrema
- Algunas entidades federativas incrementaron en más de 30% sus niveles de pobreza extrema en 2 años (2008-2010)
- 25% de la población (28 millones de personas) se encuentra con carencias por acceso a la alimentación
- 40% de los menores de 18 años se encuentran en esta situación (aproximadamente 11 millones)
- 46% de los hogares afirmaron haber sufrido de inseguridad alimentaria
- Los hogares con menores de edad tienen casi el doble de posibilidades de sufrir carencia en la alimentación o estar bajo la línea de bienestar mínimo
- 18% de los hogares declaró haber bajado la calidad y la cantidad de alimentación a los menores por falta de recursos
- En aproximadamente 1.5 millones de hogares se reportó que los menores sufrieron de hambre o se acostaron sin poder comer por falta de recursos
- Un antecedente del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, en términos de objetivos, es el Programa Fome Zero de Brasil, el cual logró superar la meta propuesta por Naciones Unidas para 2015 en el decenio pasado.
- Existen algunos municipios con los menores índices de desarrollo humano y los más altos grados de rezago social que no fueron incluidos entre los seleccionados por el mencionado Sistema

Dirección General de Análisis Legislativo

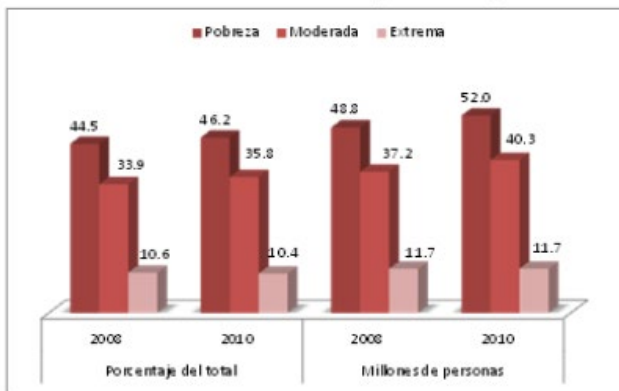
Instituto Belisario Domínguez • Senado de la República • LXII Legislatura



Situación actual de la pobreza en México

Según las últimas estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), actualmente la situación de pobreza en el país alcanza a 52 millones de personas, 3.2 millones más que en 2008. Esta cifra representa casi la mitad de la población nacional (46.2%). Las condiciones más graves las registran 11.7 millones de personas, las cuales padecen al menos tres carencias básicas de seis posibles señaladas en el Índice de Privación Social¹ además de ubicarse bajo la línea de bienestar mínimo, es decir, que su ingreso total, aún destinado íntegramente al rubro de alimentación, es tan bajo que no les alcanza para cubrir sus necesidades nutricionales; a esto se le da el nombre de pobreza extrema.

Gráfica 1. Cambio en el número y porcentaje de personas en situación de pobreza según su intensidad (2008-2010)



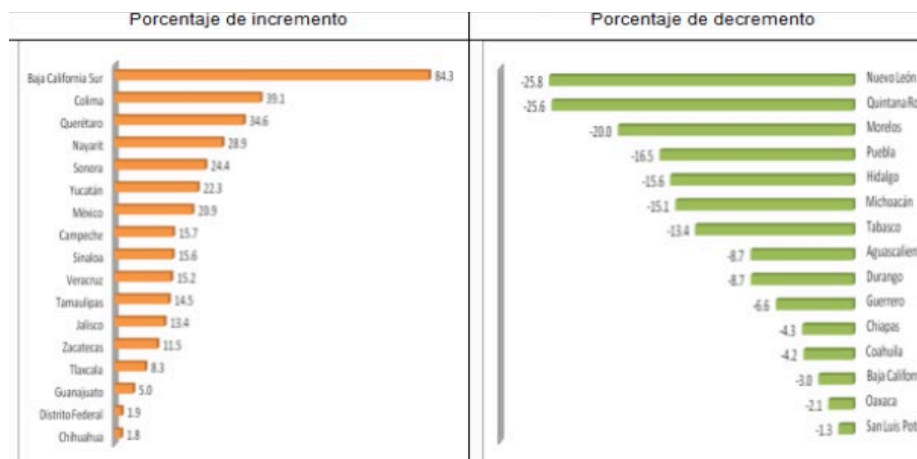
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2008 y 2010 ajustado con los factores de expansión del Censo de Población y Vivienda 2010.

se han calificado por décadas como los más afectados por la pobreza: Morelos (20%), Puebla (17%), Hidalgo (15.6%), Michoacán (15.1%), Tabasco (13.4%), Guerrero (7%) y Chiapas (4.3%). Como casos distintos se deben resaltar Nuevo León y Quintana Roo que en realidad no han presentado graves problemas de pobreza y sin embargo en el mismo periodo lograron reducirla en casi 26% (gráfica 2).

Al interior de la República Mexicana las entidades que tienen los mayores porcentajes de población en pobreza extrema son Chiapas (32.8%), Guerrero (28.8%), Oaxaca (26.6%), Veracruz (18.1%) y Puebla (14.9%). En el otro extremo se encuentran Nuevo León (1.9%), Colima (2.1%), Distrito Federal (2.2%), Baja California (3.1%) y Baja California Sur (4.6%).

Es importante destacar que algunos habían presentado problemas graves en términos de pobreza extrema en años anteriores; pero entre 2008 y 2010 registraron los más fuertes incrementos porcentuales del país. Son los casos de: Baja California Sur, con 84%; Colima con casi 40%; Querétaro con 29%; Sonora con 24% y el Estado de México con 21%. En contraste, entre los estados que lograron reducir significativamente la incidencia de este fenómeno se encuentran los que

Gráfica 2. Entidades federativas según incremento porcentual de población en pobreza extrema entre 2008 y 2010



Fuente: Estimaciones propias a partir de las bases de datos de las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2008 y 2010.

[1] El índice de Privación Social, elaborado por CONEVAL, está construido a partir de la suma de los indicadores asociados a las carencias sociales que tiene una persona, distribuidas en seis dimensiones: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda y acceso a la alimentación. CONEVAL, *Análisis y medición de la pobreza*. Consultado en <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do> (6 de febrero de 2013)



Estado actual de la carencia por alimentación

Un dato importante es que de los 6 indicadores de privación social usados por el CONEVAL, el relacionado con “carencia por acceso a la alimentación” fue el único que creció entre 2008 y 2010. La población con esta carencia pasó de 23.8 millones a 28 millones de personas, es decir, casi 25% de la población del país se encuentra en carencia de alimentación.

Por grupos de edad, lo más afectados son los menores de 18 años, 40% de ellos -más de 11 millones- se encuentra con “carencia por acceso a la alimentación”, 22% de las personas entre 18 y 64 años de edad y 21% de los adultos mayores.²

Relacionado con lo anterior, la información proporcionada por la ENIGH 2010 registró que en 46% de los hogares existía la preocupación de que por falta de recursos económicos se pudieran quedar sin comida, es decir, esta percepción existía en un poco más de 13 millones de hogares. Ahora bien, cuando las preguntas se refieren a hechos, la encuesta reporta que solamente en 14.5% de los hogares encuestados se afirmó haberse quedado sin comida por falta de recursos monetarios y en 35% se señaló que no les alcanzó para una alimentación sana y variada.

Gráfica 3. Porcentaje de hogares en que sucedió alguna de las tres situaciones*



La referencia temporal de las preguntas es “en los últimos 3 meses” a partir del levantamiento Fuente: Estimaciones propias con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la ENIGH 2010.

A pesar de que se muestra una fuerte diferencia entre la percepción de inseguridad alimentaria y lo registrado como una situación real, la importancia de la primera cifra se debe a la sensación de vulnerabilidad económica que expresan los encuestados y que afecta directamente la calidad de vida de las personas que viven o sienten vivir bajo esa amenaza.

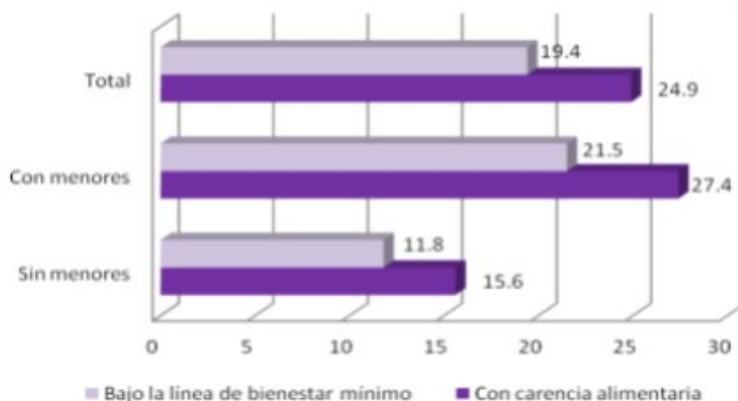
En la información también se observa un comportamiento diferenciado según la edad de los integrantes del hogar, 27.4% de los hogares con integrantes menores a 18 años registraron carencia por acceso a la alimentación, frente a 15.6% de los que no tenían menores de edad, más de 10 puntos porcentuales de diferencia.

La misma tendencia se observa respecto a los hogares que se encuentran debajo de la línea de bienestar mínimo: 21.5% de las unidades con población menor de edad se encontraban en esta situación, contra 11.8% de los que no contenían este grupo de población; casi el doble de la incidencia.

Es un fenómeno ya estudiado que la mayor vulnerabilidad de los hogares se encuentra en el periodo de inicio de la vida familiar, básicamente porque enfrentan fuertes gastos en educación, salud, alimentación y vivienda, además de las propias demandas que implica la crianza y cuidado de los menores de edad.

[2] Estimaciones con base en el MCS-ENIGH 2010

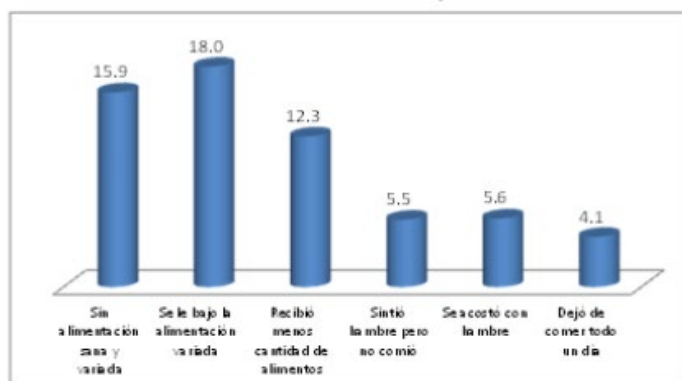
Gráfica 4. Porcentaje de hogares bajo la línea de bienestar o con carencia alimentaria según cuenten o no con integrantes menores de 18 años de edad, 2010



Fuente: Estimaciones propias con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la ENIGH 2010.

La encuesta permite rastrear con mayor profundidad la situación de los menores de edad, 18% de los hogares –aproximadamente 5 millones- en que habitan señalaron que tuvieron que bajar la calidad y cantidad de la alimentación por falta de recursos monetarios. En casi 6% de ellos -1.5 millones- se reportó que los menores sintieron hambre pero no comieron o se acostaron sin comer por falta de dinero y 4% (1.2 millones) tuvo que dejar de comer todo un día por la misma razón.

Gráfica 5. Porcentaje de hogares con menores de 18 años de edad según condición de alimentación, 2010



Fuente: Estimaciones propias con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la ENIGH 2010.

Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre

Este es el contexto en el que se propone la creación de un Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. Sus objetivos se pueden dividir en tres grandes dimensiones:

1: Atención directa a la nutrición y desnutrición. Proveer una alimentación y nutrición adecuada a las personas en pobreza multidimensional extrema y en carencia de acceso a la alimentación; además, eliminar la desnutrición infantil “aguda” y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.

2: Atención al campo y pequeños productores. Aumentar la producción de alimentos e ingresos de los campesinos (minimizar las pérdidas post.cosecha y de alimentos a través de todo el proceso de comercialización) e Involucrar la participación comunitaria en el sistema. A través de los Comités Comunitarios integrados por beneficiarios de los programas sociales.

3: La población objetivo serán las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia de acceso a la alimentación, su implementación inicial se hará en 400 municipios seleccionados con base en la incidencia de pobreza extrema y número de personas en esas condiciones.

La población objetivo serán las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia de acceso a la alimentación, su implementación inicial se hará en 400 municipios seleccionados con base en la incidencia de pobreza extrema y número de personas en esas condiciones.

Es importante señalar que el Sistema tiene su antecedente en el programa brasileño Fome Zero (Hambre Cero), iniciado en 2003 en ese país y cuya aplicación fue fundamental para superar la meta establecida por los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU (reducir la pobreza extrema a la mitad antes de 2015).

El objetivo básico de ambas estrategias es el mismo, quizá la variación se encuentre en su operación y en nivel de los cambios económicos que se piensen implementar. En Brasil se trató de una política de seguridad alimentaria de largo aliento; incluyó cambios económicos estructurales y medidas de emergencia. Las decisiones de la política social se centraron en tres niveles:

- Modificar la insuficiencia de la demanda de alimentos debido a la concentración de la renta, los altos niveles de desempleo y subempleo y el bajo poder adquisitivo en los salarios de los trabajadores,
- Reestructurar la incompatibilidad existente entre el precio de los alimentos y el bajo poder adquisitivo de los salarios de los sectores pobres y
- Redefinir la exclusión del mercado del sector más pobre de la población de Brasil.³

Este programa recuperó otros esfuerzos y se le dio continuidad. Por otra parte, el derecho a la alimentación se elevó a rango constitucional y se tradujo en legislaciones secundarias: Ley para Bolsa Familia y Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional; la intención fue que en próximos gobiernos no fuera fácil de eliminar.

El programa brasileño combinó estrategias de focalización con la implementación de acciones generales para incrementar el desarrollo y productividad de los todos los sectores.

En México, al menos en esta primera etapa, se ha señalado la focalización de acciones a la población de 400 municipios que cubran determinadas característica. Aunque no se tiene aún un padrón definido de beneficiarios al revisar la selección de municipios se hace necesaria la difusión de los criterios de inclusión de los presentados hasta el momento.

Entre las dudas que quedan se encuentran: ¿Por qué no se incluyeron algunos municipios que presentan los niveles más bajos del índice de desarrollo social o los que tienen un grado de rezago social alto o muy alto? En el cuadro 1 se presentan algunos municipios que no fueron incluidos en la propuesta del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre y pertenecen al grupo de los 125 con menor desarrollo humano del país; tienen, obviamente, un grado alto y muy alto de rezago social.

[3] Presidencia de la República Federativa de Brasil, *Fome Zero*, consultado en febrero 2013, <http://www.fomezero.gov.br/programas-e-acoes> febrero 2013.

Cuadro 1. Municipios con menor Índice de Desarrollo Humano que no fueron incluidos en la Cruzada por el Hambre

Cla ve de municipio	Nombre de entidad	Nombre de municipio	Clasificación según el IDH 2005	Valor del índice de desarrollo humano (IDH) 2005	Grado de Rezago Social
07033	Chiapas	Francisco León	2209	0.6656	Alto
07067		Pantepec	2320	0.6403	Alto
07118		San Andrés Duraznal	2383	0.6187	Alto
12047	Guerrero	Pedro Ascencio Alquisiras	2182	0.6707	Muy Alto
12074		Zitlala	2368	0.6243	Alto
20142	Oaxaca	San Francisco Huehuetlán	2377	0.6221	Alto
20152		San Francisco Tlapancingo	2356	0.6305	Alto
20200		San Juan Juguilla Mixes	2342	0.6343	Alto
20259		San Miguel Ahuehuetitlán	2414	0.5955	Alto
20273		San Miguel Peras	1981	0.6976	Muy Alto
20276		San Miguel Santa Flor	2386	0.6175	Alto
20292		San Pablo Cuatro Venados	1922	0.7046	Alto
20322		San Pedro Ocopetatlillo	2272	0.6541	Alto
20426		Santa María Peñoles	2396	0.6082	Muy Alto
20495		Santiago Xanica	2264	0.6552	Alto
21036		Coyomeapan	2334	0.6369	Muy Alto
21049		Chiconcuautla	2347	0.6322	Alto
21072	Puebla	Huehuetla	2357	0.6304	Alto
21077		Hueytalpan	2327	0.6390	Alto
21123		San Felipe Tepatlán	2381	0.6199	Alto
21145		San Sebastián Tlacotepec	2180	0.6708	Alto
30019	Veracruz	Astacinga	2394	0.6116	Alto
30020		Atlahuilco	2331	0.6379	Alto
30137		Los Reyes	2250	0.6583	Alto
30168		Tequila	2243	0.6596	Alto
30170		Texcatepec	2426	0.5816	Muy Alto
30184		Tlaquilpa	2346	0.6326	Alto
30195		Xoxocotla	2304	0.6471	Alto

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000 y 2005*, México 2008.

Consideraciones finales

Como se pudo observar a través del documento, México presenta un fuerte problema de pobreza y, particularmente, de pobreza extrema y alimentaria; en ese sentido se hace evidente la necesidad de un programa que ayude a abatir el hambre en el país. El Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre está aún en construcción al igual que sus estrategias y acciones para superar los niveles de pobreza y mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

Mirada Legislativa

El presente número pertenece a la serie *Mirada Legislativa*
que realiza la Dirección General de Análisis Legislativo
Si desea consultar algún documento, favor de entrar en contacto con la Dirección.

ML 1 Deuda de estados y municipios en México

ML 2 Dragon Mart y los intereses de China en el extranjero

ML 3 La policía comunitaria en México

ML 4 La reforma energética en México

ML 5 El mercado de las telecomunicaciones en México

ML 6 Panorama de la juventud mexicana

ML 7 La cruzada contra el hambre en México

MIRADA LEGISLATIVA



Dirección General de Análisis Legislativo

Donceles 14 Piso 1
Colonia Centro
06000, México, DF

Contacto

Tel. (55) 5722-4831 exts 2044 y 4820
amascott.ibd@senado.gob.mx
iandrade.ibd@senado.gob.mx

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Presidente SEN. LUIS MIGUEL GERÓNIMO BARBOSA HUERTA
Secretario SEN. DANIEL GABRIEL ÁVILA RUIZ
Secretario SEN. ROBERTO ARMANDO ALBORES GLEASON
Secretario SEN. ÁNGEL BENJAMÍN ROBLES MONTOYA

Directora General de Análisis Legislativo

DRA. MARÍA DE LOS ÁNGELES
MASCOTT SÁNCHEZ

Investigadores de la Dirección General de Análisis Legislativo

DR. ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

MTRA. GABRIELA PONCE SERNICHARO

MTRO. CORNELIO MARTÍNEZ LÓPEZ

DR. JUAN PABLO AGUIRRE QUEZADA

LIC. IAN MARCK ANDRADE CÁCERES

MIRADA LEGISLATIVA



Dirección General de Análisis Legislativo

Donceles 14 Piso 1
Colonia Centro
06000, México, DF

Contacto

Tel. (55) 5722-4831 exts 2044 y 4820
amascott.ibd@senado.gob.mx
iandrade.ibd@senado.gob.mx

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

Mirada Legislativa es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo legislativo.