

## La modernidad y el enfoque de políticas públicas en materia de nutrición

### Modernity and the focus of public policies on nutrition

Sebastián Felipe Amaro Cavada<sup>1</sup>

**Resumen:** Esta ponencia pretende aportar elementos para analizar las políticas públicas en materia de nutrición en contextos globalizados donde la obsolescencia de las perspectivas de modernidad y su aplicación en contextos disímiles, han coadyuvado a la aparición de enfermedades asociadas a una ingesta inadecuada de alimentos. Se cuestionará la lógica de diseño y operación de políticas públicas (principalmente caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre) en el México contemporáneo. Se evidencia la disociación entre la democratización de la construcción ciudadana de derechos en materia alimentaria y el orden clientelar bajo el cual se rige la operación de políticas en México.

**Abstract:** The objective of the presentation is to lay the groundwork for an analysis of governmental policy on nutrition in a worldwide context where the obsolescence of modern perspective have contributed to the rise of diseases linked to poor food habits. The design and the implementation of such programs (particularly the National Crusade against Hunger) in Mexico shall be analysed as the evidence shows the dissociation between the democratisation of the citizen construction of rights in food consumption and the existing plan benefiting corporations that rules the nation.

Palabras clave: Seguridad Alimentaria; Políticas Públicas; Alimentación; Globalización; Cruzada Nacional contra el Hambre

### Un nuevo paradigma para las políticas de seguridad alimentaria en México

El punto de partida de esta disertación, es que la alimentación como fenómeno complejo, de múltiples y diversas determinaciones, supone un reto para pensar las políticas alimentarias, sobre todo, en contextos donde la modernidad tranforma el proceso alimentario y este adquiere diversos significados que constantemente se articulan a procesos globales y locales en la configuración del comportamiento alimentario.

---

<sup>1</sup> Maestría, políticas públicas, UAM Xochimilco, Combate al hambre, Seguridad alimentaria, Soberanía alimentaria, Evaluación de políticas públicas, Globalización, Antropología de la alimentación. Correo-e sebasamaro@gmail.com

El hambre es el síntoma de que el sistema alimentario mundial sufre una enfermedad profunda, donde diversos factores han permitido que parte de la población no pueda acceder a alimentos sanos de manera variada y suficiente, y en paralelo, exista una epidemia de obesidad y sobrepeso. Las grandes contradicciones están presentes de manera general, en amplias zonas geográficas desde que comenzó el proceso de liberación económica aunado al desmantelamiento del Estado, y la emergencia de políticas públicas neoliberales. La seguridad alimentaria se ha visto amenazada por un sistema alimentario que dislocó diversas soberanías alimentarias.

En este sentido, el sistema alimentario, tal y como lo conocemos en la actualidad, vive un momento crítico, fruto de un sistema económico que apuntala la desigualdad y vertido a cubrir las necesidades alimentarias desde un paradigma enfocado al impulso productivo. Este modelo, no hace más que evidenciar una serie de contradicciones a nivel mundial que colocan en el centro de la discusión, la viabilidad de continuar con un arquetipo alimentario que cada vez se aleja más de las necesidades básicas de la población. Los individuos están cada vez más desconectados de la producción de los alimentos, de su adecuado consumo y de mantener dietas saludables (De Schutter, 2014). Sin duda, el panorama alimentario mundial ha contribuido a generar niveles récord de enfermedades asociadas al consumo de alimentos en tanto las económicas locales se agotan y desangran. Por ello, es necesario vincular al ciudadano de a pie con toda la cadena alimentaria para que de esta manera, volver la seguridad alimentaria, un instrumento de política institucional, mucho más cercano y sensible a las necesidades de las personas y permitir generar una democratización al acceso a una dieta suficiente, saludable y variada.

El sistema alimentario del 2008 que provocó aumentos desmedidos en los precios de los alimentos, es un aviso importante sobre el panorama alimentario contemporáneo. Con el nuevo, siglo los problemas a los que nos enfrentamos hoy en día son diferentes de los de hace cincuenta años. Es fundamental formular un nuevo paradigma centrado en el bienestar, la resiliencia y la sostenibilidad que sustituya el paradigma actual orientado a la productividad y a la culpabilidad individualizada y sostener así, una acercamiento al cumplimiento cabal al derecho a una alimentación adecuada y sana. La ecuación no es sencilla no obstante puede resolverse de manera positiva.

Para poder contextualizar los asuntos de inseguridad alimentaria tales como hambre, obesidad y sobrepeso padecidos en el país, es vital mencionar que responden a múltiples factores.

Dada la naturaleza compleja y multifactorial del problema, se tendrá que asumir acciones y análisis desde diversas trincheras que permita un enfoque, concepción e intervención adecuada del problema.

En primera instancia, es posible señalar que México no enfrenta problemas de disponibilidad de alimento. El país cuenta con alrededor de 3,500 Kcal. per cápita.<sup>1</sup> Por tanto, la situación de inseguridad alimentaria que sufren algunos grupos particulares de la población, responde en su mayoría, a la falta de una renta mínima para poder adquirir alimentos a través del mercado o de condiciones para producirlos de manera autosuficiente.

Por otro lado, existe una clara tendencia mundial de casos de obesidad, sobrepeso y enfermedades relacionadas a una ingesta inadecuada de alimentos. La transición laboral de la población después de las dos guerras mundiales y los efectos de la modernidad y la globalización sobre la dieta, han calado en los sistemas alimentarios y como estos se reproducen, propiciando que, a los problemas de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) originados en un principio por una malnutrición por déficit, ahora se sumen aquellos causados por un consumo excesivo de alimentos industrializados, con alta densidad energética, pobres en nutrientes y que han logrado su masificación a través de modelos de difusión, escalamiento y consumo.

Estas situaciones en conjunto con factores propiamente médicos, han desencadenado un rápido aumento en la obesidad y sobrepeso en niños y adultos. Estos problemas afectan con mayor fuerza a grupos de bajo nivel socioeconómico, más vulnerables ante la elevada oferta, los bajos precios y la masividad de la publicidad y exposición de alimentos industrializados (ENSANUT, 2016).

En este sentido, es importante señalar que en los sistemas democráticos contemporáneos, la alimentación adquiere una dimensión política cuando el Estado la asume como objeto para la intervención, es decir, cuando la transforma en una política pública. Al respecto, la literatura de políticas coloca al Estado como un actor principal que, al asumir un asunto público como problema público<sup>2</sup>, lo define y pone en marcha acciones gubernamentales para modificar el *estatu quo* en un sentido determinado (Merino, 2013). De acuerdo con Luis Aguilar, “las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los realizan con eficacia y aún eficiencia, es lo que en términos genéricos puede llamarse política pública” (Aguilar, 1993, sin número).

No se puede obviar que el derecho a la alimentación en México, elevado a rango constitucional en la reforma del 2011, da una nueva perspectiva a las políticas de SAN y es una oportunidad que permitirá posicionar el tema al frente de las prioridades político nacionales. Para ello, es necesario modificar la lógica retorcida que predomina en algunos sectores que ven las políticas sociales como concesiones de la autoridad o beneficios que se otorgan en un modelo de arriba hacia abajo, en lugar de asumir que se trata de obligaciones del Estado al garantizar derechos fundamentales (Gómez, 2014). Es vital establecer mecanismos de exigibilidad y recursos permanentes para el cumplimiento de este derecho.

Para hacer un diagnóstico e intervención desde la política pública, los desórdenes alimenticios están relacionados con las determinantes de la SAN y la vulnerabilidad de ciertos sectores o grupos sociales frente a esta. Para este ejercicio es conveniente vincular el problema público con los cuatro pilares de la SAN y realizar un andamiaje que permita entender al hambre, la obesidad, el sobrepeso y las enfermedades asociadas a una ingesta inadecuada de alimentos como parte de los problemas de inseguridad alimentaria que la población sufre. La falta de alguna de estas dimensiones básicas, donde el mecanismo subyacente en la construcción de la SAN esta basada en la inclusión de una serie de elementos, deben congeniar de manera paralela para su total cumplimiento.

Estas dimensiones son, la disponibilidad de alimentos, es decir, la oferta suficiente para la población tanto en calidad, como en variedad. La producción agrícola está fuertemente enlazada con esta dimensión. El acceso físico determinado por el ingreso de las familias, el precio de los alimentos y la provisión y acceso de apoyos sociales asociado a la infraestructura que facilite la disponibilidad. La utilización de los alimentos, su calidad y el uso que le den está marcado por un factor educativo y de acceso a la información que permite a la población, mantener y consumir dietas adecuadas según sus necesidades. En la medida en que un estado nutricional adecuado se fortifique, será una precondition para el logro de la SAN. Por último, pero no menos importante, está el factor de estabilidad a través del tiempo. La inquietud como la incertidumbre por poder acceder a alimento en un futuro, condiciona la SAN. Por ende, es necesario proteger los alimentos como se hace ya por medio de la Canasta Básica de Alimentos, para que los vaivenes y oscilaciones económicas a través del tiempo no destruyan la posibilidad de poder acceder a alimentos en cantidad suficiente. A pesar de esto, existen factores impredecibles que pueden

alterar el panorama alimentario, temporales o sequías ocasionadas por el cambio climático, conflictos bélicos o crisis económicas, se encuentran dentro del abanico de posibilidades que trastocan el acceso a dietas adecuadas (FAO, IFAD y WFP, 2013: 16-22).

Para el cumplimiento integral de la seguridad alimentaria y nutricional, es necesario fortalecer los sistemas de protección social,<sup>3</sup> el sector salud y ampliar los sistemas alimentarios locales, por medio del despliegue de estrategias que logren crear un entorno económico, social y productivo propicio desde lo rural y lo urbano.

Para que la seguridad alimentaria marche adecuadamente, tiene que existir además de estas cuatro dimensiones, un contexto nacional bien cimentado que permita garantizarlo. En este sentido, no se puede dejar de lado un marco institucional adecuado en el cual la gobernanza sea también un pilar fundamental dentro de su construcción. Esta gobernanza debe entenderse como las decisiones de política en las que participa no sólo el Estado sino también una sociedad cada vez más involucrada.

### **La seguridad alimentaria en el México moderno**

El problema público en materia de seguridad alimentaria y nutricional hace referencia a distintas condiciones, (hambre, desnutrición, deficiencias nutricionales, producción, abasto, consumo de los alimentos, obesidad y sobrepeso) aspectos que si bien han estado presentes de manera diversa en los principales programas que el país ha implementado para combatir el hambre, no se ha logrado aún, crear una política pública que logre coordinar acciones en todos estos rubros.

México cuenta con casi noventa años de experiencia en el tema, sin embargo, la mayoría de las acciones han respondido a los momentos de coyuntura política<sup>4</sup> (como la misma Cruzada, por ejemplo), o de cambio de poderes en el país. Esto ha generado problemas en el seguimiento de los programas puesto que se han interrumpido sin poder verificar sus efectos a largo plazo. Esta situación evidencia que un problema tan intrincado como la seguridad alimentaria, no se solucionará por medio de una política pública aislada.

Durante la segunda mitad de la década de los ochenta y parte de la década de los noventa, el gobierno mexicano comenzó a diseñar políticas y programas focalizados hacia la población que vivía en situación de pobreza extrema rural y urbana y concentró sus acciones en políticas de consumo. Este cambio coincidió con diversos momentos internacionales que abonaron para que

esta nueva dirección marchara. La era de la globalización impulsada por la caída del muro de Berlín y del bloque socialista que ello suponía, empujó la transición hacia un nuevo orden económico.

Con este modelo económico, el Estado comenzó un proceso de descentralización y desregularización y se impulsó una lógica de liberalización económica afectando con ello la orientación de la política social que se avocó a enfrentar la pobreza y la desigualdad principalmente desde un enfoque asistencialista y focalizador que en teoría, aprovecharía al máximo los recursos limitados de gobierno.

El viraje no resultó del todo alentador y después de años de asistencialismo clientelar<sup>5</sup> y repliegue del Estado como promotor del desarrollo integral, la aparición de la Cruzada Nacional contra el Hambre se antojaba como un avance importante en el tema de la alimentación. En su inicio se presentó como una interrelación de todos los eslabones de la cadena alimentaria, es decir, desde la producción, el transporte, el comercio y el consumo saludable de los alimentos. También y atendiendo a los componentes de la Cruzada establecidos en el propio decreto, se sospechaba que estaría próximo un rediseño institucional y un cambio profundo de las políticas públicas en aras del derecho a la alimentación, la inclusión social, la erradicación de la pobreza. Todo ello bajo un mando interinstitucional, multisectorial y con gran participación tanto social como de las organizaciones de la sociedad civil (Fernández, 2015).

Si bien es cierto que en el decreto mencionado (Decreto por el que se creaba el Sistema Nacional de la Cruzada Nacional contra el Hambre) no se vislumbraba un profundo rediseño institucional y normativo para combatir el hambre en el marco de la articulación de toda la cadena alimentaria, sí se dejaba claramente entrever que habría una gran interacción multisectorial e interinstitucional para el combatir el hambre [...] pintaba entonces todo bien, a pesar de las limitaciones propiamente sistemáticas derivadas de las nuevas transformaciones de la economía y el desarrollo social enmarcadas en el modelo prevaleciente. (Fernández, 2015:9)

Incluso el director General de la FAO, Graciano da Silva mencionó respecto al lanzamiento de la Cruzada Nacional contra el Hambre:

A partir de este compromiso, la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria pasa a ser una política de Estado no sólo de un gobierno, de un partido o de un grupo de personas, sino un compromiso de la sociedad mexicana. Luchar contra el hambre significa también reordenar las diferentes dimensiones de la política económica, del salario mínimo a las comidas escolares, del crédito al consumo, al fomento a la agricultura familiar, de la producción de bienes a la inversión popular, la infraestructura y a la eficiencia. Al abrazar la bandera en la lucha contra el hambre, México agrega un fuerte impulso al desarrollo de su mercado interno y el desarrollo de la agricultura campesina que es la que efectivamente produce alimentos de calidad para abasto de los mercados locales. (Fernández, 2014:2)

La Cruzada Nacional Contra el Hambre se planteaba la posibilidad de dar un vuelco en política social. Abandonar los programas asistenciales para convertirse en una política que logre vincular y hacer productivos a 7.4 millones de personas en situación de “carencia alimentaria”. Así, todo hacía suponer que la Cruzada sería una política de vanguardia que lograría sobreponerse al campo minado de políticas que no lograban salir del asistencialismo y de atenuar en lugar de combatir la pobreza sistémica.

la Cruzada Nacional contra el Hambre en su decreto de creación tiene una contradicción de fondo porque los objetivos plantean un problema de seguridad alimentaria y la definición de los municipios está basada en el planteamiento de carencias de CONEVAL. Entonces tienes en un mismo decreto, un programa de seguridad alimentaria y un programa de combate a la pobreza, y esto debería de evolucionar en dos programas. La Cruzada como un programa de seguridad alimentaria y PROSPERA como uno de combate a la pobreza; cuando no sucede, existen problemas de coordinación por esa mezcla.<sup>6</sup>

Ante esta situación, es pertinente preguntar si la Cruzada fue, en realidad, el esfuerzo por crear una estrategia de coordinación de secretarías para el combate de la pobreza alimentaria o si se obligó a la entonces secretaria de SEDESOL, Rosario Robles, a realizar un esfuerzo de coordinación puesto que no existía el presupuesto ni el tiempo para realizar una política pública

de gran envergadura. Por ello, se pudo ver al Presidente de la república arrancar la Cruzada al vapor en los famosos primeros cien días de gobierno.

Este supuesto explica por qué la Cruzada Nacional contra el Hambre careció de los rudimentos básicos de una política pública en el sentido de que no existió una coordinación integral y expresa de los diversos programas que la conforman dentro de su diseño previo. Por el contrario, se dio un simple aglutinamiento de programas y líneas de acción que, de algún modo, ya se encontraban operando en el terreno y decidieron unir a manera de collage con la intención de montar una estrategia de combate a la “pobreza alimentaria” a nivel nacional.

Si la Cruzada hubiese sido en realidad una política pública bien programada, se pudiera notar en el trazado de su diseño, una lógica que permita entrever coaliciones o sinergias entre las propias secretarías de Estado o con otros actores determinados. Del mismo modo, si contara con un diseño integral previo, la Cruzada pudiera atacar cada uno de las dimensiones que afectan a la inseguridad alimentaria de manera mucho más coordinada y enfática. Sin embargo, la estrategia desde un principio adoleció de estas asociaciones y simetrías.

Un ejemplo claro de este síntoma es al no existir conexión entre la SEDESOL y la Secretaría de Salud (la cual denota un enfoque hacia enfermedades crónico-degenerativas), los problemas de sobrepeso y obesidad son vistos y tratados desde un enfoque aislado e individual, basado principalmente en comportamientos y hábitos, manteniendo así, una lógica que busca incidir en la decisión individual. Se culpabiliza al individuo como sujeto de su propia salud, se pone demasiado énfasis en los orígenes conductuales y de hábitos, pero se presta poca atención a las características propiamente médicas de la obesidad. No parecería que se estuviera entendiendo el problema de la obesidad y sobrepeso como un fenómeno multifactorial asociado a la seguridad alimentaria y por ende no existieron amarres con la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Es notorio que, al tratarse de una estrategia en la que de algún modo se amalgamaron un caudal de políticas individuales que ya existían y que se encontraban flotando en el accionar político del país, encontremos que estos programas activos, con reglas y lineamientos de operación propios, no logren atacar los problemas alimentarios como si estos hubiesen sido ideados ex profeso para el combate al hambre y la inseguridad alimentaria del país, puesto que simple y sencillamente no fueron ideados con ese objetivo.

El problema de la fragmentación de la Cruzada responde sin duda a un asunto de tiempo, es decir, hay poca planeación en cada sexenio. Enrique Provencio señala al respecto:

Existe un problema en cómo se ha procesado la Cruzada y éste no fue bien resuelto y en su diseño se nota. El periodo de transición gubernamental no fue un periodo de formulación, consolidación y creación estratégica de la cruzada y el lanzamiento prematuro de la cruzada no permitió un armado que fuera más consistente.

No se logró articular adecuadamente un análisis de política comparada con la referencia del gran programa brasileño y este problema no sólo fue una carencia técnica sino también un problema de procesamiento en el lanzamiento de una política pública de la talla de la Cruzada. Se trabajó de manera paralela con el pilotaje, el lanzamiento y escalamiento, sin dar tiempo de que lograrse madurar mucho más la estrategia. A unos meses de lanzado el plan de la cruzada ya se quería hacer una evaluación. Siempre es mejor esperar un poco y así evitas confusiones en la opinión pública. Por ello, convertir un programa en un golpe de efecto es algo no recomendable.

La construcción de una estrategia con enfoque de derechos es algo complejo y aún no se resuelve dentro de la Cruzada. Esto le introduce, además, un conjunto de requisitos formales que no fueron enunciados de manera adecuada en el decreto de creación de la Cruzada<sup>7</sup>.

La realidad es que la CNCH careció de una lógica dentro de su diseño que no permitio que se pueda trabajar de manera adecuada el problema del hambre o, como la propia Cruzada lo llama: la “pobreza alimentaria”. No se consideraron las diferencias entre la población a intervenir y sólo se concibió una distinción entre localidades urbanas y rurales. Se mantiene una lógica inercial con políticas de corte asistencial continuando así con programas de transferencias monetarias y acciones repentinas sin contemplar las particularidades de la SAN. No se fomentó ni se hace extensivo el ámbito productivo fuera de los grandes productores agrícolas. No existió líneas de acción que vinculen la seguridad alimentaria con una lógica de obesidad y sobrepeso asociados a un sistema alimentario que no hace más que fomentar estos padecimientos. No hay una política monetaria que asegure un ingreso económico por arriba de la línea de pobreza

desbancando así, el anacrónico sistema de salarios mínimos.<sup>8</sup> No se evidencia un tejido en las políticas de asistencia social que brinden un piso mínimo en cuestiones importantes, como lo es la salud o el retiro para los trabajadores, ni mecanismos que permitan una verdadera participación ciudadana con poder de decisión, transparencia y mecanismos de contraloría social.

El planteamiento de Majone (1997), puede servir como punto de referencia para señalar uno de los problemas dentro del diseño de la Cruzada. Las políticas públicas tienen un núcleo duro. En él, se encuentra la definición del problema que el Estado quiere resolver, los valores y criterios que orientan su decisión y la posible solución del problema. El núcleo duro es el corazón de la política pública y, en este sentido, debe ser capaz de argumentar a detalle, cuál problema se quiere resolver, cuáles son los elementos que lo generan y cuál es la mejor solución viable en lo político y en lo técnico. Lo interesante de este planteamiento y que bien podría ser usado para analizar esta fragmentación de la Cruzada, es que alrededor de este núcleo duro existe un cinturón de protección compuesto por los programas, proyectos, recursos, funciones, actividades, e instituciones que, en conjunto, hacen posible la implementación de las políticas (Majone, 1997). El supuesto es que mientras el núcleo duro debe permanecer sin cambios o con cambios menores y marginales, el cinturón de protección debe ajustarse en el camino dado los vaivenes que implica la implementación de una política. El problema existe cuando el núcleo duro de una política no está bien definido, o simplemente está ausente.

Para el caso de la Cruzada, este núcleo no solo se ve afectado por el amalgamamiento de programas sin un diseño previo que permita moldear y trabajar la estrategia en un sentido mucho más integral y armónico. Por el contrario, la heterogeneidad con la que fue construida la CNCH, debilita el problema público y da una pista de los fallos con los que la estrategia se enfrentó al momento de querer modificar el panorama de la seguridad alimentaria en el país. La Cruzada Nacional contra el Hambre fue construida a contrasentido del planteamiento de Majone. Primero, en base en los programas que ya orbitaban el panorama político del país, decidieron formar el cinturón de protección para con ello, tratar de resolver el problema central de hambre y pobreza que tendría que ser el núcleo duro de la Cruzada.

## **Problemas con el territorio, la localidad y la focalización de la Cruzada Nacional contra el Hambre**

La Cruzada sufrió severas críticas al inicio de su operación pues no delimitó de manera clara, la selección de los cuatrocientos municipios con los que la Estrategia arranca. Tanto CONEVAL como Evalúa México, señalaron importantes fallas al momento de rendir cuentas sobre los municipios seleccionados. Evalúa México subrayó incluso que esta parquedad pudo tener un trasfondo político electoral lo que en definitiva de comprobarse, trastocaría todo el eje rector de la estrategia.

En un segundo intento, la Cruzada a nivel geográfico logró presencia en “únicamente 1,012 municipios del país. Esto es el 41% del total de los 2,457 que hay en el país” (Frente a la pobreza, 2015). Es decir, a pesar de un claro aumento en los municipios que la Cruzada interviene, la estrategia continuó con un impacto limitado. Situación que contradice lo señalado en la propia Constitución mexicana que garantiza una alimentación adecuada para toda la población sin distinción alguna.

Aunado a esto, aunque la población rural y la indígena se encuentran entre las más afectadas por la inseguridad alimentaria, sólo una cuarta parte de los instrumentos de la estrategia (diecisiete en total) estaban dirigidos a la atención específica de la población del sector rural y sólo seis instrumentos se enfocaron hacia la población indígena (rural o urbana) (Yaschine et al. 1994: 28).

Es importante señalar que la focalización de la Cruzada, acotó el problema a un subconjunto de la población que tiene tres concurrentes y simultáneas: un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, tres o más carencias sociales y la carencia por acceso a la alimentación. La Cruzada entonces fijó como su población objetivo a la población en pobreza extrema de alimentación, que “es aquella que presenta al mismo tiempo pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación [...] que en 2012 sumaron 7.0 millones de personas, de las cuales 3.1 millones vivían en zonas rurales y 3.9 se encontraban en zonas urbanas” (Frente a la pobreza, 2015).

Al hacer esta acotación del término hambre y anclarla con el concepto de “pobreza extrema de alimentación” o “pobreza alimentaria” como lo cataloga otros documentos de la Cruzada, se está dejando una parte importante de población con carencia alimentaria fuera de las

acciones de la estrategia. No se está contemplando al total de individuos y mucho menos si se pretende terminar con los problemas de carencia por alimentación y extrema pobreza que rondan en total, treinta y ocho punto nueve millones de individuos.

El alcance de la cruzada es muy limitado: Es un subconjunto de 7 millones de personas, del total de 24.6 millones con ingreso inferior a la línea de bienestar, es decir, su objetivo es cubrir menos del 30% de la población con ingreso insuficiente para adquirir la canasta básica de alimentos. Es también un subconjunto de las 28 millones de personas que tienen carencia alimentaria. Incluso es sólo el 61% de las 11.4 millones en pobreza. (Frente a la pobreza, 2015)

Es vital generar una visión de las políticas públicas sustentada en el derecho humano a la alimentación y en esa lógica, es necesario también, entender que el derecho a la alimentación está íntimamente relacionada a otros derechos, como el derecho a la tierra, al agua, al saneamiento, a la salud, al trabajo, a la vivienda y a otros de carácter civil y político, como lo son el derecho a la no discriminación (Gordillo y Gómez, 2005).

Siempre que sea posible es necesario garantizar derechos para todos y, sólo cuando los recursos no sean suficientes o no existan los medios concretos para garantizarlos, debiera seguirse una estrategia de focalización orientada a beneficiar primero a las familias más pobres. Dicha estrategia, sin embargo, no debe perder de vista, en el mediano plazo, la meta de la universalización. (Gordillo y Gómez, 2005:242)

### **Fomento productivo agroalimentario y agricultura familiar**

Las políticas rurales en México están sesgadas a favor de los grandes productores. Se continúa subestimando a los pequeños productores y agricultores familiares. Por ello, es necesario crear e incentivar programas dirigidos exclusivamente al apoyo a los pequeños productores y la agricultura familiar, puesto que, como lo muestra el informe sobre el “Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en México 2012”, en el país existe un 70% de estos productores de pequeña escala quienes sufren las carencias de una alimentación pobre e insuficiente, tomando en

consideración también los habitantes de su entorno, puesto que generalmente son estas comunidades quienes representan un mayor atraso en cuanto a seguridad alimentaria se refiere (SAGARPA, 2013).

Investigaciones del INEPAD comandadas por el doctor Antonio Gilberty y su equipo, demuestran que mientras que las unidades de producción grandes, altamente capitalizadas, pueden aumentar su producción en un 10%, los micro y pequeños productores pueden hacerlo en un 57% y con ello se pueden satisfacer las necesidades de una demanda creciente.<sup>9</sup>

Actualmente hay una gran concentración de los apoyos que se derivan de las políticas de fomento entre los productores grandes y medianos, apoyos a la comercialización, subsidios a la energía para riego, PROCAMPO, apoyos técnicos, desarrollo de tecnología, etc. Esto no significa que se margine directamente a los pequeños productores, simplemente estos no tienen las condiciones ni la solidez para poder ser partícipes de estos apoyos y subsidios, pues entre otras cosas, no cuentan con la superficie necesaria para poder postular a los programas, acceso al riego, volumen de comercialización, herramienta o personal capacitado, dotación de recursos, etc. Por ello es necesario perfilar políticas específicas que tengan un efecto positivo en estos nichos abandonados.<sup>10</sup>

Al crear políticas diferenciadoras y específicas al apoyo a la agricultura familiar, se podría vincular la producción de estos agricultores con la intención de que sus productos sean utilizados en abastecer diversos programas públicos que tengan un enlace en la esfera alimentaria. De este modo, se estaría asegurando de productos frescos, variados y de calidad para impulsar diversos comedores comunitarios, alimentación escolar, CONASUPO o DICONSA. Aunado a esto, al centrar parte de los esfuerzos en acciones específicas para el apoyo a la agricultura familiar, se estaría generando también, condiciones para que en el mediano y largo plazo las personas puedan alimentarse por sí mismas sin depender de ayuda externa.

Con la Cruzada Contra el Hambre no sólo se consideró que es indispensable garantizar el acceso a los alimentos, sino que es fundamental, y este fue uno de sus objetivos, fomentar la producción de los mismos a partir del apoyo a los campesinos y a la agricultura familiar. Aún así, este importante pilar no se logró ya que SAGARPA en ningún momento apoyó la estrategia

brindando soportes diversificados fuera de los grandes agronegocios.

Con la puesta en marcha de la Cruzada, no se cubrían todas las aspiraciones de fondo de quienes pensamos que el patrón para el desarrollo rural de distribución y consumo de alimentos debe cambiar para alejarse del modelo agroalimentario excluyente que privilegia a los grandes agronegocios vinculados al capital global; castiga a la agricultura familiar y campesina, sobreexplota a los jornaleros, expulsa mano de obra del campo a la ciudad, rompe el tejido comunitario, envenena suelos y personas con los excesivos pesticidas y siembras transgénicas, y provoca criminalidad y violencia. (Fernandez, 2015:6-7)

La falta de respaldo a los pequeños agricultores no sólo ha debilitado la propia producción como un medio de acceso a los alimentos, ha tenido también, grandes repercusiones en los otros dos medios por los cuales el derecho a la alimentación puede realizarse. Se han reducido las oportunidades de empleo en los sectores de la industria y los servicios, impidiendo que los agricultores puedan acceder a un empleo, así mismo se corta la posibilidad de la autosuficiencia alimentaria (De Schutter, 2014).

### **Participación ciudadana en la Cruzada Nacional contra el Hambre**

La importancia de las políticas públicas de seguridad alimentaria con participación ciudadana radica en dotar de empoderamiento a los usuarios de los programas. Si la participación se hace extensiva, confiriendo así, diversos canales de cooperación e inclusión entre los programas y la comunidad intervenida, es mucho más fácil que ésta, entienda el beneficio a largo plazo del programa que está recibiendo. Bajo este panorama es posible que, incluso, la comunidad haga suyo los programas a los que accede y pueda dotarlos de cualidades individuales para la comunidad en cuestión. Situación que difícilmente se lograría de otro modo.

Por ello, el reto de la Cruzada en palabras de Gustavo Gordillo:

...uno de los principales desafíos de la Cruzada se encuentra en el tema de la participación, es decir está muy bien que se incluya dentro del diseño de la estrategia, no

obstante ¿cómo te aseguran que esa participación ciudadana tiene verdadera capacidad de decisión? La participación que hemos visto es muy extraña, invitan a reuniones comunitarias de quinientas personas o mil y en el evento hablan tres beneficiarios de los programas y para ellos, ahí está la participación ciudadana.

Esto ha sido comentado dentro del comité de expertos de la CNCH y es un tema importante, sin embargo aún no se ha logrado asumir la crítica correcta como sí sucedió con SOLIDARIDAD. Cuando se trata de participación ciudadana existen dos vertientes. O se hace para cumplir con los requerimientos del programa para que los ciudadanos te decoren el programa que se está impulsando o por el contrario, se enfatiza en el poder ciudadano puesto que se podrá vigilar, supervisar, hacer una auditoria social y corregir diferentes aspectos<sup>11</sup>.

No obstante, el problema no termina ahí. Si a nivel de piso existen fallas dentro de los mecanismos de participación ciudadana que logren ligar de manera vinculante los beneficiarios con la estrategia misma. Dentro del Comité de expertos, formado por académicos, sociedad civil, fundaciones, empresarios y actores relevantes reunidos con la intención expresa de aportar recomendaciones a las acciones de la Cruzada, también resalta por un nivel preocupante de desarticulación operativa. Lorena Vázquez explica:

...comparado con el programa brasileño que tanto mencionan nuestras autoridades fue inspiración para la Cruzada Nacional contra el Hambre, nosotros como sociedad civil, nos ha costado una enormidad poder hacer las recomendaciones a tiempo y que sean oportunas. La información nos ha ido bajando muy despacio y parte del reto es que no hay sincronía. Cuando hacemos la recomendación el programa ya está en otra dinámica diferente, por ende el camino se vuelve sumamente tortuoso. Ante esta situación creo que hay que apostarle a interrumpir los programas que no están funcionando y cambiar el diseño de fondo, entonces si lograríamos una incidencia importante.

Este tipo de tropiezos ha desgastado a la sociedad civil de tal modo que de los sesenta consejeros que empezamos dentro del comité, hoy quedamos únicamente quince o quizá unos veinte. Sin embargo sólo siete somos los activos que intentamos también desde

nuestras propias limitaciones como organizaciones no gubernamentales, aportar. Hoy el Consejo ha sobrevivido por estas siete organizaciones.<sup>12</sup>

No hay que olvidar que en México, la lucha contra el hambre en el contexto de una garantía institucional ya plasmada en el artículo 4to de la Constitución del país, cobró cierto impulso a mediados de los años ochenta (en un contexto de crisis económica), donde al confluir una serie de grupos tales como: organizaciones campesinas, indígenas y del movimiento urbano popular, se crea el Frente por el Derecho a Alimentarse. Este frente generó la primera movilización social importante en el país para elevar a rango constitucional el derecho humano a la alimentación y presento una propuesta en esta materia en el Congreso (Gómez, 2013).

Esta participación ciudadana no ha visto el mismo tipo de protagonismo social que sí evidenció la estrategia brasileña de combate al hambre:

...las instituciones de la sociedad civil brasileña [...] han tenido un pape fundamental en la promoción del derecho humano a la alimentación. Incluso es posible afirmar que la lucha contemporánea contra el hambre surgió con gran fuerza a principios de los noventa, como resultado de un movimiento social conocido como la Acción de la Ciudadanía contra el Hambre. (Gómez, 2013:69)

Sin duda, es urgente modificar la participación ciudadana en las políticas para que tengan un valor intrínseco dentro de las acciones que implementan y desarrollan. Sería una pena caer en argucias de simulación con fines políticos puesto que operativamente se estaría desperdiciando un gran capital humano que está ahí, tiene los canales y las herramientas de comunicación en sus manos y además, cuenta con empuje y ganas de incidir en la implementación de los programas.

Por su parte, el Comité de Expertos sufrió una calca de este paisaje pulverizado. Por un lado, fue positivo que la Cruzada estableciera en su diseño un comité de expertos que, dada su posición en el medio alimentario, experiencia, conocimiento e independencia, pudieran aportar ideas frescas e información valiosa que se logrará capitalizar en la implementación de la Estrategia, no obstante, no existió una coordinación adecuada que permitiera hacer vinculante las recomendaciones realizadas por el propio Comité y por ende, se fragmentó y debilitó su posible

rango de alcance e incidencia dentro de la estrategia.

### **La Cruzada y el enfoque asistencial de su intervención**

A pesar de que la Cruzada apeló desde lo discursivo a afrontar la pobreza de manera distinta a sus antecesores, la realidad es que continuó con prácticas asistenciales y no logró brindar herramientas adecuadas a los sectores más pobres para poder permitirles sumarse al fomento productivo del país.

En este sentido Hernán Gómez (2014) señala, la necesidad de debatir la viabilidad de mantener programas de transferencia condicionada que únicamente son asistenciales y por ende sólo han logrado delimitar, constreñir o en el mejor de los casos, atenuar la pobreza en lugar de confrontarla y permitir que las personas la superen. Para ello es necesario pujar por una segunda generación de programas sociales que permitan a los más desvalidos sumarse de manera activa al quehacer económico. Es importante un reconocimiento de ingreso básico como un derecho de todos los mexicanos.

En el mensaje con motivo del tercer informe de gobierno, el Presidente Peña Nieto señaló que se está transformando la política social para focalizar sus acciones hacia quienes más lo necesitan, evolucionando de una política meramente asistencialista a otra que combate a la pobreza a partir de un impulso a la productividad. En la práctica las principales acciones y logros difundidos por la Cruzada no corresponden con ese discurso. Basta señalar los tres ejemplos que el Frente a la pobreza señala en su comunicado número cuatro:

La tarjeta Sin Hambre es el medio de pago del Programa de Apoyo Alimentario (PAL), creado en 2003, y que hoy cubre a casi 900 mil familias. Este programa entrega una transferencia monetaria alimentaria, sin corresponsabilidades, que se asigna a población que por su condición socioeconómica podría ser beneficiaria del Programa Prospera [a diferencia de las transferencias de Prospera] el PAL sólo cubre la transferencia alimentaria básica, no incluye becas y no tiene corresponsabilidades en salud o educación. En términos técnicos, el PAL -con su tarjeta Sin Hambre- es un programa de “asistencia alimentaria.

Los comedores comunitarios son la única intervención “nueva” y propia de esta

Administración. Este “nuevo” programa corresponde a un modelo de trabajo propio de emergencias ante desastres naturales o conflictos bélicos. Reflejan una visión tradicional y asistencial del problema de la carencia alimentaria y en los hechos no tienen medios para enfrentarla y muy pocos para paliarla parcialmente. Los comedores, única acción nueva relacionada con la Cruzada, son en términos técnicos estrictos un programa de “asistencia alimentaria”. Además presentan serios problemas de funcionamiento.

La pensión para adultos mayores es una transferencia monetaria para personas mayores de 65 años, creada en 2007. Es un programa de “asistencia económica” que se usa fundamentalmente para la compra de alimentos y medicinas y, que es muy benéfica para adultos mayores que ya no están en condiciones de trabajar o generar ingreso y que carecen de una pensión formal o de la seguridad social. (Frente a la pobreza, 2015)

Para cerrar este apartado me parece sumamente oportuno citar a Gustavo Gordillo:

El gobierno tiene la prueba más contundente de todas, lo saben y lo dijo el secretario de gobernación y la SEDESOL hace ya unos meses en conferencia de prensa. Presentaron datos y estos decían en términos generales que desde el año de 1992 hasta el 2010, la pobreza prácticamente no ha variado. Esto significa que los programas contra la pobreza no han servido y particularmente el más largo de todos, el que tuvo mayor difusión y apoyo, es decir Progresá/Oportunidades. Llegaron a la conclusión de que el combate a la pobreza alimentaria es el tema específico de la Cruzada pero requiere de una vinculación entre lo social y lo productivo. De otro modo no se resolverá el asunto.<sup>13</sup>

En este tema existe una dolencia que fue señalada con anterioridad y estriba en la posición política de SAGARPA. Si reamente se busca incentivar a los más necesitados de apoyos que permitan insertarse dentro de la cadena productiva, un paso importante es brindarles de un sustento a través de esta secretaria, de otro modo se obstaculiza poder dar este importante paso.

### **Otras observaciones sobre la Cruzada**

Dadas las vivencias y experiencias nacionales en cuanto a política alimentaria se refiere

contrastadas y aparejadas con las lecciones internacionales más visibles, es vital y necesario trabajar sobre los siguientes aspectos generales que podrían mejorar el panorama de seguridad alimentaria del país:

A) La política en cuestión tiene que tener una visión de derechos y fundamentos ambientales sanos, es decir su diseño y operación debe conservar, respetar y fomentar los recursos naturales disponibles, de lo contrario, se pone en peligro no sólo a los beneficiarios directos de la política en cuestión, sino a toda una comunidad.

Tradicionalmente los medios de producción agrícola y agropecuaria de nuestro país han sido depredadores de los recursos naturales, si se continúa con esta tendencia, es potencialmente posible que el agua, los suelos y los nutrientes naturales necesarios para cosechas sanas, se contaminen pervirtiendo y deformando así el sentido social base de la política.

B) En su diseño, las políticas tienen que tomar en cuenta toda la cadena alimentaria y no sólo un eslabón de ésta sin tomar en cuenta las características del resto de la cadena. Por ejemplo, una gran cantidad de intermediarios en el medio productivo son tremendamente ineficientes o simplemente innecesarios, perjudican el acceso a alimentos al encarecerlos de manera importante. En lugar de facilitar y agilizar los procesos de producción y que ello se traduzca en mayores ingresos a los campesinos resultan muchas veces contraproducentes.

C) En un plano más filosófico, hay que reconectar el campo con la cocina. La gastronomía como ciencia de la alimentación, con la agricultura que es la ciencia de la producción de alimentos. Hay que colocar el sistema alimentario al servicio del ser humano, de su felicidad y de su salud. Tenemos que re-conectar la cultura de comer productos naturales con la ciencia que trata de cómo producirlos, procesarlos y distribuirlos de manera sostenible. Durante una buena parte del siglo XX han tomado caminos separados y los conocimientos científicos se han aislado de los saberes culturales.

D) Actualmente el desperdicio de los alimentos a nivel mundial es un deterioro importante dentro de la seguridad alimentaria al afectar por igual, economías en vías de desarrollo como aquellas que no lo son. “Según un estudio realizado en 2011, se estima que 1.300 millones de toneladas de alimentos producidos para el consumo humano, aproximadamente una tercera parte del total, se pierde o desperdicia” (De Schutter, 2014: 11).

En este orden de ideas, se reconoce que al menos en el discurso del diseño de la Cruzada, uno de los objetivos centrales fue afrontar y paliar las pérdidas de alimento post-cosecha.

E) Es necesario trabajar para elevar la calidad de los alimentos procesados en el país y mejorar los precios de los alimentos más nutritivos, puesto que invariablemente el consumo se puede mejorar si se hace mucho más eficiente el acceso a alimentos sanos y nutritivos. El programa Oportunidades es muestra de ello: la dieta se mejoró sustancialmente con políticas de ingreso.

El regular los alimentos industrializados de consumo masificado, disminuir su nivel de exposición y limitar su masificación, no serán insumos suficientes, si de manera concatenada, no se crea una cultura alimentaria que provea de herramientas al ciudadano para entender la alimentación desde otra perspectiva y acerque modelos de consumo alimentario mucho más saludable que permita desarrollar mejores hábitos alimentarios basados en evidencia científica.

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

Es importante entender a la política pública alimentaria como un proceso incremental que por definición es gradual, demanda una constante negociación y retirados ajustes por lo que tienen el potencial de estimular el aprendizaje político. “La utilización de una opción de política pública en este modelo interpretativo es mucho más el resultado de los consensos posibles que de un análisis puramente racional” (Beduschi, 2015:44).

Por ello en el contexto de este continuo proceso de sistematización, hay significativas evidencias que permiten afirmar que la lucha contra el hambre desde las políticas públicas de seguridad alimentaria se está dando con un carácter marcadamente incremental (Beduschi, 2015).

La Cruzada no es ajena a este proceso y por ende es presumible y sumamente deseable, que la propia estrategia aprenda de sus propios errores y construya futuros proyectos con base en sus aciertos y errores. Faltará estar atento a las recomendaciones que diversos organismos hicieron a la estrategia y que los operadores de la misma vuelvan vinculantes tales recomendaciones.

A) Colocar el problema del hambre en la agenda del país. Desde mi punto de vista fue el principal acierto de la CNCH. Haber situado el problema del hambre como una prioridad en la agenda nacional no es poca cosa. En este sentido habrá que recordar que hace poco tiempo, el

tema del hambre no era un asunto que las autoridades mexicanas reconocerán ni que le dieran prioridad.

Un país tan desigual como lo es México, con un margen importante de pobreza en la población, no debería discutirse la importancia de introducir y ejecutar políticas que busquen terminar con este problema, a pesar de ello, este accionar tendrá que estar acompañado de acciones contundentes y campañas de sensibilización, especialmente entre sectores de la sociedad mexicana entre los cuales aún no existe una conciencia clara del problema del hambre y la desnutrición (Gómez, 2014).

B) La Cruzada contó con una justificación sumamente amplia, cómo lo señala Margarita Flores:

La justificación de la Cruzada es de gran avanzada, los objetivos planteados en la estrategia y todo lo relacionado a la justificación de la estrategia es realmente muy meritorio. Cuando uno lee los pocos documentos públicos de la estrategia y, realiza un análisis, no es difícil observar que son planteamientos muy acorde a las necesidades del país y a pesar de lo que se pudiera pensar, cuenta con rudimentos de una política de seguridad alimentaria. Los problemas estriban en que al no existir una política pública de seguridad alimentaria previa en el país, la Cruzada está dando los primeros pasos en este sentido.<sup>14</sup>

El diagnóstico que realizó la Cruzada es adecuado pues partió de los datos oficiales que ha emitido CONEVAL y esto sin duda es un punto positivo del cual partir.

C) Se vieron esfuerzos de la estrategia por mejorar la focalización de los recursos públicos, no solamente de SEDESOL, sino de todos los programas que están incorporados a la Cruzada.

D) Del mismo modo, la estrategia comenzó como un experimento en cuatrocientos municipios, para en un segundo momento estar presente en 1,012 municipios del país. Aún cuando esto fuera el 41% del total de municipios del país, ha sido un salto cualitativo que tiene que subrayarse. Ojalá futuras políticas contemplen que el derecho a la alimentación se de sin distinción alguno dentro de la población, y sea ya, una realidad.

E) La Cruzada realizó un esfuerzo sumamente ambicioso. Quizá pecó de ingenuidad en su objetivo de querer lograr a nivel local, y al interior de otras dependencias -más allá de SEDESOL- que se incorporen en un esfuerzo conjunto. Esta intencionalidad es aplaudible, pues pareciera que al menos en parte se está entendiendo al hambre y a la inseguridad alimentaria como un problema intersectorial. A pesar de esto, es importante lograr una coordinación secretarial que pueda llevar a buen puerto el anhelo de crear enlaces y vasos comunicantes entre todas las secretarías de Estado.

La coordinación será uno de los mayores retos a enfrentar dentro de las políticas públicas puesto que existen ya, estructuras de gobierno sumamente anquilosadas que no operan en una lógica de lo que implica crear políticas públicas modernas, con una estructura horizontal, con gobernanza activa y de derechos humanos, aunado a que existen desvíos que parten de problemas de fondo de concepción, de intención, ejecución e inteligencia. Por ello existen algunas secretarías de Estado (por ejemplo SAGARPA) que no han accedido al esfuerzo de coordinación.

G) Al igual que OPORTUNIDADES la CNCH sufrió una valiosa evaluación externa por parte tanto del CONEVAL, así como por académicos e instituciones importantes.

El programa PROGRESA-OPORTUNIDADES incluyó un componente de evaluación externa como parte esencial del diseño. Desde un principio se contrató a instituciones académicas de alto prestigio, tanto nacional como internacional, para evaluar el programa. Como resultado de las evaluaciones se han generado numerosas publicaciones [...] Al abrirse a la evaluación no solo es posible la rendición de cuentas de los recursos públicos empleados para financiar los programas de desarrollo social sino que el uso de los resultados de la evaluación puede emplearse para retroalimentar los programas y permitir modificaciones en su diseño y operación, basadas en evidencia. (Dommarco-Rivera et al., 2007:4)

El hecho de que desde un principio ha existido una lógica de evaluación continua a lo largo del ciclo de la estrategia, la cual se ha llevado a cabo casi en tiempo real, puede significar sin lugar a dudas un beneficio para la estrategia. Faltará ver si las evaluaciones tienen un efecto e impacto en el desarrollo de la estrategia

## **Epilogo sobre las políticas de seguridad alimentaria**

El problema de la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición se ha convertido en un problema político más que técnico. En su discusión, adquieren cada día mayor pertinencia aspectos como el compromiso político, la gobernanza ampliada, la legislación y normatividad, los contenidos adecuados de las políticas, el monitoreo y la evaluación.

En este sentido la cooperación para el desarrollo internacional no ha estado exenta de este cambio y ha comenzado a acercarse rápidamente a las políticas públicas y sus procesos de construcción. Basta revisar los acuerdos de las últimas cumbres interacionales de la FAO sobre cómo mejorar la eficiencia y la eficacia en la ayuda, para reconocer el papel protagónico que tienen los países y sus políticas en la solución de los problemas de desarrollo, obligando así, a la necesidad de alinear las acciones de la cooperación internacional con las políticas públicas de los países que pretenden mejorar su situación individual.

La crisis de los precios de los alimentos que se empezó a manifestar a finales del 2007, situó el tema de la seguridad alimentaria en la agenda política internacional y nacional, rebasando con ello, las fronteras de los organismos y foros especializados. Con la crisis económica y financiera de 2009, se agravaron los impactos negativos de los precios en los consumidores de bajos ingresos y en las economías deficitarias en alimentos.

El tema de los precios puso de relieve una serie de cambios estructurales de largo alcance que se han venido produciendo en los sistemas alimentarios y que, al combinarse, limitaron en un momento dado la capacidad de respuesta de la oferta a la demanda de alimentos. El informe de la FAO sobre Seguridad alimentaria en América Latina 2012, reafirma lo anterior, al señalar que la persistencia del alza con precios estimados para la próxima década de entre 10% y 30% por arriba de los de la década anterior, apunta a un giro en la situación alimentaria mundial.

Entre los cambios estructurales habría que resaltar el aumento notable y diversificado de la demanda de cárnicos, cereales, oleaginosas y azúcares, resultado del crecimiento de la población, del aumento del ingreso per cápita, del proceso de urbanización, la convergencia del modelo de consumo rico en proteína animal y grasa y finalmente, del alza en las cotizaciones del petróleo. Así la demanda ha aumentado para el consumo humano directo, pero también para la producción de alimentos de origen animal.

La situación de la seguridad alimentaria y nutricional en México presenta un panorama complejo y de contrastes. La suficiencia de la oferta se obtiene complementando la producción nacional con importaciones crecientes en productos estratégicos. Esa suficiencia coexiste con una alta concentración de recursos y gasto público y al deficiente acceso a los alimentos de grupos importantes, se suma la desnutrición crónica aún por atender, al igual que la alta prevalencia de sobrepeso y obesidad en niños, adolescentes y adultos. La doble carga de la malnutrición impide el adecuado desarrollo físico e intelectual del individuo al mismo tiempo que aumenta el riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles con grandes costos para las familias y la sociedad en general.

La erradicación de la inseguridad alimentaria en el país, requiere el diseño de una política y estrategias orientadas a tal fin, en un proceso participativo que considere la multidimensionalidad de la seguridad alimentaria, la institucionalidad que asegure la coordinación y coherencia de las políticas sectoriales y la propuesta de los recursos indispensables. La complejidad (económica, social, política y ambiental) de la seguridad alimentaria, demanda una participación amplia en el debate sobre distintas opciones que se tienen para asegurar una disponibilidad suficiente, estable, inocua y sustentable de alimentos.

Para el caso mexicano, el reto de acabar con la pobreza alimentaria representa además de los riesgos a nivel mundial, una serie de problemas interrelacionados con los movimientos de la población, la transformación de las sociedades locales, las políticas que se han implementado en las últimas décadas y las políticas sociales que han impulsado maneras clientelares. La necesidad de cortar con esta manera de entender la política social, esta relacionada también, con la dificultad de introducir en el debate público consideraciones relativas al enfoque del derecho humano a la alimentación y de acceso igualitario.

El mejor escenario para futuras políticas de seguridad alimentaria será lograr la equidad en el intercambio comercial, el combate a la pobreza, la reactivación productiva del campo, la adopción de políticas públicas bajo la perspectiva de derechos y gobernanza, es decir, con modelos de gestión desde abajo hacia arriba y de dirección descentralizada a fin de que, lo que ha sido formulado en términos discursivos se traduzca en un nuevo enfoque del desarrollo, donde las políticas públicas no sean concesiones de la autoridad que se formulan de manera discrecional; sino una obligación de garantizar derechos humanos para todos. (Gordillo y Gómez, 2005).

## **Bibliografía**

- Aguilar, L., (1993), “Estudio introductorio”, en Luis Aguilar Villanueva. (Ed), la implementación de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Beduschi, L. et al., (2014) “Un marco conceptual para el análisis de experiencias de promoción de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe” en Cooperación internacional y políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional, La experiencia del programa Esaña – FAO para América Latina y el Caribe. FAO.
- De Schutter, O., (2012) “El derecho a la alimentación Informe de la Misión a México Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación.” México D.F. ONU-DH.
- \_\_\_\_\_ (2014) “Informe final: El potencial transformador del derecho a la alimentación”. Naciones Unidas Asamblea General. Disponible en:  
[http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20140310\\_finalreport\\_es.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20140310_finalreport_es.pdf)
- Dommarco-Rivera, et al., (2007) “Programas y políticas relacionados con la nutrición en México” en De Cossío. (Ed), Nutrición y pobreza. Política pública basada en evidencia. México, Banco Mundial y SEDESOL.
- Fernandez, A., (2014), “Del entusiasmo a la frustración y de ahí al optimismo propositivo”. Reunión Nacional de la Red de Agricultura Familiar y Campesina en México, México D.F.
- Fernandez, A., (2015), “Mis dos años en el Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre”. 21 de marzo. México D.F.
- Frente a la pobreza, (2015), “Comunicado No. 4”. Frente a la pobreza [Internet] 6 de septiembre. Disponible en:  
<http://frentealapobreza.mx/con-dos-anos-de-cruzada-mas-mexicanos-con-hambre/>
- Gómez, H., (2013), Desafíos para garantizar el derecho a la alimentación: Las experiencias contrastantes de México y Brasil. CEPAL, México D.F.
- Gomez, H., (2014), “Opinión: Cruzada contra el Hambre y la experiencia brasileña”. ADN Político [Internet] 12 junio. Disponible en:  
<http://www.adnpolitico.com/opinion/2014/06/12/opinion-cruzada-contra-el-hambre-y-la-experiencia-brasilena>
- Gordillo, G., Gómez, H., (2005), “Conversaciones sobre el hambre, Brasil y el derecho a la

alimentacion”, CEDRSSA México, D.F.

Majone, G., (1997), “Capitulos IV-V, VIII. En busca de un lugar común. El espacio público en la formulacion de politicas. México Fondo de Cultura Económica.

Merino, M., (2013), “Introduccion” en Politicas Públicas. Ensay sobre la intervencion del Estado en la solución de problemas públicos. México D.F. CIDE.

Rabotnikof, N., (2005), “Capitulos I, VII y VIII” En busca de un lugar común. El espacio público en la teoria politica contemporanea. México. UNAM.

SAGARPA, (2013), Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en México 2012. México D.F. Disponible en:

<ftp://ftp.sagarpa.gob.mx/CGCS/Documentos/2013/Panorama%20Seguridad%20Alimentaria%20Mexico%202012.pdf>

Yadchine, Iliana, Sara Ochoa y Citlalli Hernández. ,(2013) Analisis Diagnostico sobre el Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre. México. Noviembre (Documento derivado del convenio DGAE/DPNPE/014/2013 entre el CONEVAL y la UNAM para realizar el proyecto “Analisis Diagnostico sobre el Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre”). Mimeo

### **Foros, conferencias y reuniones**

Reunión CEPAL, Sala Raúl Prebisch, “Reunion de expertos sobre la Cruzada Nacional contra el Hambre” 24 de marzo 2014. México D.F.

IETD (Instituto de estudios para la transición democrática), Museo Casa Leon Trotsky, “El hambre en México, Estado de la seguridad alimentaria” 12 de octubre 2013. México D.F.

### **Entrevistas**

Entrevista personal, Gustavo Gordillo, Miembro comité de expertos de la CNCH, 20 de septiembre 2013. México D.F.

Entrevista personal, Gustavo Gordillo, Miembro comité de expertos de la CNCH, 28 de marzo 2014. México D.F.

Entrevista personal, Lorena Vázquez Ordaz, directora The Hunger Project México, 23 de abril 2015. México D.F.

Notas

---

<sup>1</sup> (Teresa Shamah Levy, IETD Foro casa Museo León Trotsky, 2013).

<sup>2</sup> Siguiendo el argumento de Nora Rabotnikof sobre “los sentidos de lo público”, la alimentación y sus problemas próximos, bien pueden encajar en esta definición pues incluye tres criterios fundamentales a decir de la autora: 1) lo público es de interés común a todos, atañe a lo colectivo, le concierne a la comunidad y por tanto, a la autoridad; 2) lo público es manifiesto, visible y ostentable y 3) lo público es de uso común, accesible para todos (2005:28-29).

<sup>3</sup> Para darnos una idea, el gasto público en el país equivale a poco más del 11% del PIB (Montes, 2015b) por ello “Para poder terminar con el hambre y la extrema pobreza es necesario también, fortalecer el sistema de protección social, si en lugar de continuar con políticas focalizadas, México cambia de paradigma hacia una cobertura universal de políticas sociales, tendrá mayores posibilidades de lograr el combate al hambre y la pobreza al dotar a toda la población de herramientas que permitan salir de la línea de pobreza.” Para darnos una idea “el gasto público en el país equivale a poco más del 11% del PIB”. (Gómez, 2014).

<sup>4</sup> Las políticas de alimentación, pobreza y hambre han girado en torno a cuatro ideas dentro de la agenda gubernamental:

Como parte de la estrategia social de combate a la pobreza (caso de OPORTUNIDADES).

Como parte de una agenda internacional que la coloca como un derecho humano (Caso de la CNCH).

Como parte de políticas de seguridad alimentaria que buscan incentivar y acelerar el abasto y la distribución de alimentos (Caso de PAL).

Como parte del paradigma agroalimentario y productivo (Caso PROCAMPO).

<sup>5</sup> A pesar de que la siguiente cita es para el caso particular brasileño, puede dar pistas para el caso mexicano. “Uno de los principales obstáculos para la realización del derecho a la alimentación en Brasil tiene que ver con la existencia de una tradición histórica de clientelismo y asistencialismo que lleva, especialmente a las poblaciones más pobres, a confundir derechos con favores. Por esta razón, es necesario avanzar hacia una verdadera cultura de derechos humanos y una visión moderna de la asistencia social que inculque a una conciencia de este tipo dentro de la ciudadanía y establezca una mayor claridad en las obligaciones de los servidores públicos”. (Gordillo y Gómez, 2005:240).

<sup>6</sup> (Reunión de expertos CEPAL, 24 de marzo 2014).

<sup>7</sup> (Reunión de expertos CEPAL, 24 de marzo 2014).

<sup>8</sup> La política salarial no puede quedar fuera de una política de combate al hambre. Nuevamente existe evidencia suficiente para poder señalar que existe una sincronía entre los movimientos de salario mínimo y las personas que se encuentran en situación de pobreza. “al menos 13 por ciento de la población ocupada percibe un salario mínimo y un 49% está entre 0 y 2 salarios mínimos a pesar de ello, el salario mínimo se ha depreciado de manera importante desde los años ochenta hasta alcanzar en 2011 una cuarta parte de su valor.” (Gómez, 2014).

<sup>9</sup> (Margarita Flores, Foro IETD 12 de octubre 2013).

<sup>10</sup> (Margarita Flores, Foro IETD 12 de octubre 2013).

<sup>11</sup> (Entrevista personal, 8 de octubre 2013).

<sup>12</sup> (Entrevista personal, 23 de abril, 2013).

<sup>13</sup> (Entrevista personal, 28 de marzo 2014).

<sup>14</sup> (Reunión de expertos CEPAL, 24 de marzo 2014).