



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN MÉXICO. ANÁLISIS INTERMEDIO DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE”.

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS.

PRESENTA:

JEANETTE DE ROSAS QUINTERO

TUTOR:

DR. GERARDO TORRES SALCIDO

**CENTRO DE INVESTIGACIONES INTERDISCIPLINARIAS EN CIENCIAS Y HUMANIDADES.
(CEIICH)**

CIUDAD UNIVERSITARIA, ABRIL DE 2017.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Una vez más la Universidad Nacional Autónoma de México me ha brindado la oportunidad para lograr una de las tantas metas que me he propuesto, en esta ocasión fue estudiar un posgrado. Con excelsa calidad y humana calidez, de la cual damos cuenta quienes hemos podido egresar de esta Casa de Estudios, la Universidad me arropó en este camino de dos años. No está de más mencionar que la belleza arquitectónica y las historias detrás de cada trazo y muro de Ciudad Universitaria son la parte visible del gran orgullo personal que formará siempre parte de mi vida.

La grandeza de la Universidad, por supuesto, se encuentra en todas aquellas personas que han hecho de este espacio el mejor lugar para estudiar en todo el país. Mi más grande reconocimiento al Dr. Gerardo Torres Salcido, quien no dudó en tomarme de la mano y, sin soltarla hasta la meta, me llevó a recorrer los bellos caminos de la alimentación, los territorios y, sobre todo, la acción colectiva, la cual, cabe resaltar, es también su forma de trabajo permanente. El compromiso que yo pude ver en él no es un compromiso institucional, es un verdadero compromiso con la humanidad. Muchas gracias por todo.

Quiero agradecerle a la Dra. Karla Valverde Viesca su gran apoyo en mi formación y desempeño, su rigor científico y al mismo tiempo su comprensión. Es indudable que el posgrado se enriquece con su solidez profesional y su curiosidad científica, sus propuestas alternativas son una fortaleza para el desarrollo de las nuevas generaciones.

Si algo me queda claro es que la Universidad es estricta con sus estudiantes tanto como con sus académicos, lo cual nos permite gozar de clases magistrales. Mi profundo agradecimiento al Dr. Ricardo Uvalle Berrones, quien convierte un aula en auditorio, una clase en conferencia, ya sea con un profundo análisis de la situación actual o con un tema en particular; su franqueza y exigencia ponen en alto a nuestra institución.

No quiero dejar pasar el momento para agradecerle su apoyo incondicional al Dr. Miguel A. Márquez Zárate; sin más que mi curiosidad por la administración pública, me ha brindado toda su confianza, me ha abierto las puertas de su espacio de investigación en la Universidad, así como las de sus proyectos, siempre creyendo mucho en mí y apoyándome en cada decisión que tomo. Gracias por todo este tiempo.

Con mi profunda admiración y agradecimiento, quiero mencionar al Dr. Carlos Welti Chanes, al Dr. Jorge Javier Romero Vadillo, al Mtro. Mario Luis Fuentes Alcalá, al Dr. Enrique González Pedrero, a la Dra. Luciana Gandini, al Dr. Juan Carlos León, al Dr. Francisco Díaz Casillas y al Dr. Alejandro Navarro, quienes con sus

respectivas enseñanzas hoy refuerzan en mí el compromiso social con el cual ingresé desde que inicié mi camino en la Escuela Nacional Preparatoria.

Mi absoluto agradecimiento a todos los que hacen posible el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, el cual, gracias a la dirección de la Dra. Cristina Puga Espinosa, es de excelencia académica y amplio reconocimiento.

Ningún paso en la vida lo he hecho sola, he tenido siempre a mi lado a personas que me han enriquecido con sus críticas, sus consejos, cariño y su comprensión.

Mi padre, mi madre y mis tres hermanas son mi más grande fortaleza. Espero que en este esfuerzo vean su reflejo, ya que su comprensión y motivación han sido hasta ahora el viento que me ha impulsado a la navegación.

Mis colegas de generación fueron muy críticos en el aporte de sus comentarios, pero también sensibles y cariñosos. Gracias Velia, Diana, Mónica, Rafa, Mau, Braian y Julio.

Igualmente, mis compañeros en mi estadía en Copilco fueron un apoyo muy grande y se los agradezco. Con cariño quiero mencionar a David, Diego, Alí, Oziel, Sara y Edgar.

Gracias al apoyo de Daniel Serrano, hoy refuerzo y comprendo mejor otras dimensiones en el territorio, tengo otras preguntas y mayores curiosidades. Estoy segura que su trabajo, conocimiento, energía y, sobre todo, compromiso, impactarán positivamente en el bienestar de la población, y en particular, en el Estado de México. Mi profundo reconocimiento a su gran esfuerzo contracorriente.

Algún día el Dr. Enrique Contreras Suárez me dijo: “En la vida no hay casualidades, sino causalidades”, y este resultado también es producto del gran esfuerzo pasado y de todo el apoyo que él me brindó sin condicionamientos. Mi amplio reconocimiento a toda su trayectoria (*singui ngtumi*).

Finalmente, quiero agradecer al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) el apoyo económico que me permitió realizar mis estudios sin mayor ocupación que el conocimiento. También quiero agradecer a los proyectos PAPIIT 300113 “De los Sistemas Agroalimentarios Localizados a las Políticas de Desarrollo Territorial” y Conacyt CB 181616 “Gobernanza de los Sistemas Agroalimentarios Localizados”, los cuales permitieron continuar este esfuerzo, otorgándome un apoyo económico y, principalmente, amplias facilidades para conocer con mayor profundidad las diferentes aristas en el tema alimentario y ser partícipe de los debates actuales en la materia.

**¡GOOOOYA! ¡GOOOOYA!
¡CACHÚN, CACHÚN, RA, RA!
¡CACHÚN, CACHÚN, RA, RA!
¡GOOOOOYA!
¡¡UNIVERSIDAD!!**

HOY YA NO EXISTEN LAS FATALIDADES.

UN NIÑO QUE MUERE DE HAMBRE HOY

MUERE ASESINADO.

JEAN ZIEGLER

AYUDADME A SER HOMBRE: NO ME DEJÉIS SER FIERA

HAMBRIENTA, ENCARNIZADA, SITIADA ETERNAMENTE [...]

“EL HAMBRE”. MIGUEL HERNÁNDEZ

CONTENIDO	
AGRADECIMIENTOS	2
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1. LA CÓLERA DE LOS ESTÓMAGOS VACÍOS: EL HAMBRE	16
1.1 La cólera de los estómagos vacíos	16
1.2 Las múltiples aristas en la definición del hambre	18
1.3 El hambre más allá de la definición.....	19
1.4 La pobreza como impedimento para la seguridad alimentaria.....	21
CAPÍTULO 2. EL ENFOQUE DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	24
2.1 El enfoque institucional de la seguridad alimentaria.....	26
2.2 Inseguridad alimentaria: transitoria, estacional y/o crónica.....	28
2.3 Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)	31
Esquema 1. ENFOQUE AGRÍCOLA	36
Esquema 2. ENFOQUE NUTRICIONAL	36
Esquema 3. ENFOQUE DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.....	37
2.3.1 El ejemplo paradigmático: el programa brasileño Hambre Cero (Fome Zero) 38	
2.4 Trampas en las políticas de seguridad alimentaria y nutricional.....	43
2.5 Búsqueda de nuevas interpretaciones de la seguridad alimentaria.....	47
2.5.1 Movimientos sociales internacionales: Food People Sovereignty y Vía Campesina	49
2.5.2 La soberanía alimentaria	51
ESQUEMA 4. ENFOQUE DE SOBERANÍA ALIMENTARIA	51
2.5.3 Las nuevas visiones andinas: Sumak Kawsay y Suma Qamaña	53
2.6 A manera de cierre.....	54
CAPÍTULO 3. La situación alimentaria en México y sus implicaciones en la promoción de la seguridad alimentaria	56
3.1 La seguridad alimentaria en la población mexicana en el siglo XXI.....	60
Cuadro 1. Población mexicana que presenta carencia de alimentación (EMSA) 61	
Cuadro 2. Hogares por condición de seguridad alimentaria, en porcentajes y millones, 2012.	61
3.2 La pobreza en México como agravante de la inseguridad alimentaria.....	62
3.3 Antecedentes de programas sociales en México concernientes al tema de pobreza alimentaria	66

3.3.1	Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider).....	68
3.3.2	Sistema Alimentario Mexicano	69
3.3.3	Coordinación del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar).....	70
3.3.4	Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)	70
Capítulo 4. ANÁLISIS INTERMEDIO DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE EN EL MARCO REGULATORIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONALES (PSAN)		73
	Gráfico 1. Población con riesgo alimentario (millones de personas)	75
	Cuadro 3. Objetivo 1	76
	Cuadro 4. Objetivo 2	77
	Cuadro 5. Objetivo 3	77
	Cuadro 6. Objetivo 4	77
	Cuadro 7. Objetivo 5	77
	Cuadro 8. Objetivo 6	78
4.1	Observaciones al diseño	78
4.2	Resultados intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Municipios piloto: Zinacantán (Chiapas), Guachochi (Chihuahua), Mártir de Cuilapa (Guerrero), San Felipe del Progreso (Estado de México) y Tehuacán (Puebla)	88
4.2.1	Resultados: Zinacantán, Chiapas	89
4.2.2	Resultados: Guachochi, Chihuahua	89
4.2.3	Resultados: Mártir de Cuilapa, Guerrero	90
4.2.4	Resultados: San Felipe del Progreso, Estado de México.....	90
4.2.5	Resultados: Tehuacán, Puebla	91
4.2.6	Conclusiones de los casos.....	91
4.3	A manera de cierre.....	93
CONCLUSIONES		94
Fuentes de consulta.....		97
ANEXO 1. 400 MUNICIPIOS DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE, PRIMERA ETAPA.		107

INTRODUCCIÓN

La prueba fehaciente de la inseguridad alimentaria en el mundo es la existencia de 900 millones de personas que a diario viven con hambre crónica, la mayoría de las cuales vive en zonas rurales de países en desarrollo (FAO, 2014).

En México, de acuerdo con la última medición, 28 millones carecen de alimentación (Coneval, 2015a), y aproximadamente 59 millones de personas se encuentran en alguno de los tres niveles de inseguridad alimentaria: leve, moderada o severa (Shamah-Levy y Rivera-Dommarco, 2013). De igual forma casi la mitad de la población (46.2%) está empobrecida (Coneval, 2015a), dando cuenta de que las políticas aplicadas hasta ahora no han erradicado el hambre ni han generado seguridad alimentaria.

Los diversos instrumentos jurídicos con que cuenta México obligan al Estado a proteger y garantizar el derecho a la alimentación; sin embargo, millones de personas con insuficiencia en su alimentación evidencian que no se han realizado los esfuerzos necesarios o adecuados para solucionar este problema. Al contrario, la inseguridad alimentaria se ha agudizado en las regiones rurales, donde los productores agrícolas son excluidos de su propia producción, lo cual es profundamente más violento en contra de las mujeres, quienes priorizan la alimentación de los demás miembros del hogar por sobre la suya (De Rosas, 2012).

Pese a que el país cuenta con diversidad de recursos naturales y humanos, y con un constante aumento en el gasto social desde los años 80 hasta ahora (Barnes, 2000; Cortés, 2014), las diferentes estrategias implementadas no han disminuido los niveles de marginación y exclusión de la población mexicana.

Que los recursos destinados a incidir entre la población más vulnerable del país no correspondan con un incremento en su desarrollo humano obedece, en gran medida, a que la política social en México ha tenido un sesgo electoral; en efecto, los programas públicos se canalizan en tiempos de elecciones a una minoría,

excluyendo a grandes sectores de población potencial (Dresser, 1994, 1997), ignorando el objetivo principal del bienestar social.

Esta investigación plantea que el bienestar social será inalcanzable en tanto la totalidad de la población no pueda ejercer su derecho a la alimentación, eje que articula la vida física y la vida social. Negar sistemáticamente este derecho es negar la totalidad de los derechos humanos: una persona con déficit alimentario sólo encontrará obstáculos para su desarrollo físico e intelectual, y su libertad para definir su vida quedará acotada a la atención asistencial.

El bienestar social se refleja en la buena alimentación; por el contrario, una mala alimentación generará un cúmulo de consecuencias sociales negativas que inhabilitan a las personas y frenan el desarrollo del país, porque los recursos deberán destinarse a la atención de múltiples males sociales y de salud. En el grado extremo se traducirá en la muerte por hambre en cualquier etapa de la vida; en grados menos severos será motivo de enfermedades. En todo caso, provocará descontento social o violencia, consecuencias que pueden evitarse mediante el uso efectivo y eficaz de la política pública.

México, al igual que muchos otros países de América, ha suscrito acuerdos internacionales en el tema de derechos económicos, sociales y culturales, y ha adoptado recomendaciones emitidas por los organismos coordinadores, entre ellos la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre (IALCSH), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el tema alimentario a nivel regional con el Frente Parlamentario contra el Hambre (FPCH).

Estos compromisos asumidos y la fuerte presión ejercida por organizaciones de la sociedad civil en el país posibilitaron en 2011 un avance legislativo en el área de alimentación; por un lado, se reconocieron al mismo nivel que la Constitución los instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales suscritos por México y, por otro, se reconoció el derecho a la alimentación como un derecho fundamental, base jurídica necesaria en el marco de generación de seguridad alimentaria.

Surgió entonces una amplia expectativa respecto al actuar gubernamental frente a los grandes problemas alimentarios del país. Así, en 2013 se anunció una nueva estrategia de combate a la pobreza (que sexenios atrás inició como Pronasol y se tradujo en Progresá, Oportunidades y Prospera, programas que bajo el marco internacional de seguridad alimentaria son considerados como emergentes, en tanto que no posibilitan una reestructuración de la condición social, pero ayudan de forma expedita a satisfacer las necesidades más urgentes y notorias de la pobreza extrema).

La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) se diseñó como el complemento permanente de un marco de seguridad alimentaria, en la medida que configura un entramado institucional de programas que proporcionarían servicios básicos (salud, educación, vivienda, agua, luz y drenaje) y acciones estructurales para erradicar la pobreza alimentaria y carencia en la alimentación.

Mi interés académico por analizar esta estrategia lo motivó en gran medida el previo seguimiento realizado del programa Hambre Cero en Brasil, caso emblemático en el ámbito de Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), y del cual han derivado modelos de intervención afines en otros países de América Latina, África y Asia, con avances en la erradicación del hambre y con incidencia en materia de seguridad alimentaria.

El modelo administrativo de la CNCH muestra amplias similitudes con el modelo brasileño Hambre Cero, cuya presentación por parte del ex mandatario Luiz Inácio Lula da Silva generó gran expectativa sobre el compromiso político de combatir con mayor profundidad el hambre. Sin embargo, a dos años de su implementación, la CNCH se ha quedado pasmada en acciones que alivian malestares de forma emergente pero efímera, pues no reestructuran la realidad de la población objetivo y son sumamente costosas en tanto que representan un gasto y no una inversión.

Puesto que el país registra un número sostenido de pobres y el tema alimentario ha sido entorpecido política y económicamente, esta investigación tiene interés especial en investigar qué elementos nuevos y estratégicos (administrativos,

políticos y sociales) propone la Cruzada Nacional contra el Hambre para impactar positivamente en la situación de inseguridad alimentaria en el país y en saber por qué esta estrategia no logra articular los esfuerzos necesarios para incidir de forma estructural en el tema de seguridad alimentaria.

La Cruzada Nacional contra el Hambre es una estrategia que implica nuevas áreas de operación y nuevas funciones dentro de las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal para erradicar el hambre y generar seguridad alimentaria; asimismo, supone una nueva relación de los programas sociales con el sujeto beneficiado.

El objetivo de esta investigación es analizar la reciente propuesta para incidir en la problemática del hambre y la seguridad alimentaria, tomando como marco el referente internacional de Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), creado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO). Este organismo internacional ha ido incorporando prácticas regionales y ha propiciado un marco legal y político para defender la agricultura familiar, erradicar el hambre, regular la cadena de producción, proteger la mano de obra de la mujer rural y campesina y la sustentabilidad en la producción, entre otros temas.

Erradicar la pobreza extrema alimentaria es un proceso de largo alcance y su estrategia presenta un entramado institucional de amplias proporciones que incide en materia legislativa, económica, administrativa y de política pública, que necesariamente conforman una plataforma para lograr el objetivo, elementos que aquí se analizan.

La hipótesis de esta investigación plantea que la CNCH no ha logrado el impacto esperado y está encontrando dificultades por no incorporar acciones estructurales de refuerzo, creación de más empleos, la recuperación del ingreso, así como reformas al campo y la pequeña producción. Hasta el momento se está enfocando en implementar apoyos específicos o asistenciales de entrega de alimentos, apoyo para la vivienda, comedores comunitarios, los cuales se han traducido en acciones

de emergencia sin lograr el tránsito para habilitar las capacidades individuales y comunitarias de los sectores más vulnerables. Asimismo, no se ha operado una estrategia para detener el consumo de alimentos industrializados de las grandes empresas responsables de la agudización de enfermedades asociadas a la malnutrición en niños y adultos, de la destrucción de la biodiversidad en los territorios y del mismo empobrecimiento familiar.

Los resultados de este análisis se respaldan en los informes del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social en México (Coneval), información y estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y de las propias evaluaciones emanadas de la CNCH. Se descartó acudir a algunos municipios seleccionados por la CNCH, porque las acciones contempladas de incidencia en gran parte del territorio se vincularon en gran medida con un nivel administrativo y legislativo, y en menor medida con acciones directas en los municipios, a los cuales se les dio un seguimiento más periodístico.

La falta de información propició tomar como casos observables los cinco municipios piloto del propio programa: Zinacantán (Chiapas), Guachochi (Chihuahua), Mártir de Cuilapa (Guerrero), San Felipe del Progreso (Estado de México) y Tehuacán (Puebla), de los cuales ha habido una mayor información por la propia metodología de evaluación del Coneval (2015).

Esta primera investigación respecto del avance y compromiso del país en el tema de seguridad alimentaria se reforzó apoyándose en la basta información sobre cómo se conformó el marco de seguridad alimentaria de la experiencia brasileña Hambre Cero y de las posteriores evaluaciones.

Los cuatro capítulos de este trabajo abordan la situación de inseguridad alimentaria, pobreza alimentaria, pobreza extrema y hambre (múltiples definiciones para acercarse al problema social de malnutrición por déficit), como evidencia de la violación al derecho fundamental a la vida y en específico a la alimentación, que tienen su raíz en una mala administración de los recursos estatales y en una lógica contraria al interés público que afecta el desarrollo de los países, y cómo la nación

mexicana ha respondido a esta demanda a través de la propuesta de incidencia en contra del hambre definida como Cruzada Nacional contra el Hambre.

El capítulo I, “La cólera de los estómagos vacíos: el hambre”, pretende mostrar la problemática central: millones de personas en el mundo sufren hambre, aun cuando existen los medios económicos, tecnológicos y los recursos naturales para alimentar a la población mundial, sin embargo, el desinterés político por dejar de administrar esta problemática y enfrentarla adecuadamente, humanamente, es una constante en muchos países, y lo es en México.

La persona que no resuelve sus mínimos de bienestar se encadena a su necesidad, la cual inhabilitará su potencial productivo físico e intelectual, sumergiéndola en un abismo de incapacidad, cansancio y desinterés por la vida pública. El hambre como dolor constante le impide al sujeto generar aspiraciones, deriva en enojo, desesperación, en la cólera del estómago vacío, y repercute directamente en la vida social, en el espacio público, motor de las naciones.

La situación actual del hambre en el mundo responde a condicionamientos humanos (políticos y económicos), no a una situación de insuficiencia alimentaria mundial; no obstante, diversos actores gubernamentales, no gubernamentales, académicos, iniciativa privada, campesinos, consumidores, etc., impulsan esfuerzos en el orbe, particularmente en América Latina (en regiones con abundante riqueza y amplias carencias), para generar las condiciones necesarias que conduzcan hacia la seguridad alimentaria como lo veremos en el citado capítulo.

Posteriormente, en el capítulo 2, “El enfoque de seguridad alimentaria en las políticas públicas”, se esboza el amplio camino que se ha recorrido para propiciar condiciones de exigencia del derecho a la alimentación y a una alimentación adecuada. Asimismo, aborda la complejidad de los marcos de seguridad alimentaria existentes.

Un solo enfoque de seguridad alimentaria excluye la multiculturalidad de las regiones y países; por ello se precisan diversos marcos y un conjunto de ejes

rectores, los cuales permiten tener un rumbo, sin acotar las acciones que deriven de ellos. No obstante, las respuestas que no satisfacen a diversos grupos, así como las nuevas preguntas que empiezan a ser formuladas, han dado pie al desarrollo de nuevos enfoques científicos y del saber comunitario.

Se abordan también propuestas alternativas de los mismos actores, consideradas viables, pertinentes, asequibles para su análisis y ejecución. El actor ha empezado a ser protagonista de su cambio, analista y desarrollador de su entorno. Asume una posición y desarrolla estrategias vinculantes con sectores que posibilitan la viabilidad de los proyectos, pero que se asumen como retos frente a los grupos en conflicto y poder, que pujan por conservar su poder y privilegios. Sus enfoques críticos de la realidad actual retan al gobierno y a la sociedad; por ello se les califica de desestabilizadores, insurgentes, radicales, etc.; sin embargo, el gran reto que lanzan a la estructura son sus demandas y la necesidad de crear redes, sinergias con los gobiernos y las empresas, al mismo tiempo que luchan por defender sus valores y exigen justicia frente a los abusos de poder.

La seguridad alimentaria como un asunto público en México no es de menor importancia: la riqueza humana y cultural, así como el tesoro de la biodiversidad natural con que cuenta el país, dependen de las decisiones que se tomen en el presente; por lo tanto, se requiere de un posicionamiento claro, marcos legales establecidos bajo el principio de la soberanía y el respeto a la multiculturalidad que privilegien a la humanidad frente a los intereses particulares de las empresas e industrias mineras, energéticas, agrícolas, turísticas, madereras, ganaderas, pesqueras...

El capítulo 3 “La situación alimentaria en México y sus implicaciones en la promoción de la seguridad alimentaria”, esboza las dos vertientes que han propiciado la actual situación alimentaria en el país. La primera incluye los mercados internacionales y financieros, los cuales no han propiciado una distribución equitativa; y, por el contrario, han asumido a los alimentos como bienes de cambio que favorecen el control geopolítico mundial. La segunda, que, sin dejar de estar vinculada con la dinámica global, abarca las políticas nacionales de producción,

abasto y oferta de alimentos, las cuales no asumen el marco de la seguridad alimentaria, y restan ejes importantes para lograrla.

De suma importancia ha sido el papel que el gobierno mexicano ha tomado en el juego internacional de los mercados. El desmantelamiento de los sistemas de protección de los pequeños productores ha significado la proletarización de grandes sectores campesinos, el incremento de la inseguridad alimentaria en el país y de la población en pobreza y pobreza extrema.

México tiene una larga trayectoria de programas sociales, algunos más integrales y otros más sectoriales, sin embargo, los beneficios sociales cada vez parecen ser menos prioritarios, y el uso electoral de los programas ha propiciado un círculo perverso: se agudizan en tiempos de elecciones, la focalización responde a un cálculo político y se reducen a entregas de bienes básicos de mala calidad e insuficientes, comprometiendo los apoyos alimentarios al voto electoral.

En este capítulo también se considera importante reconocer y volver a repensar las acciones ya implementadas, dimensionando las posibilidades de acción que pueden tener en contextos de baja institucionalidad.

El capítulo 4 “Análisis intermedio de la Cruzada Nacional contra el Hambre en el Marco Regulatorio Internacional de Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricionales (PSAN), se enfoca en el análisis de lo que es la respuesta del gobierno mexicano frente a la actual situación de inseguridad alimentaria: la Cruzada Nacional contra el Hambre. Del análisis de los informes de evaluación de la política social y de los datos oficiales de pobreza (con evaluaciones alternativas de actores no gubernamentales y notas periodísticas que han dado seguimiento a las acciones desarrolladas por el gobierno a través de la Secretaría de Desarrollo Social), se deduce que el esfuerzo ha sido marginal nuevamente en la historia de la política social del Estado mexicano, pues las cifras de personas con carencia en la alimentación han aumentado.

Esta realidad demuestra que falta más profundidad en el análisis de la problemática y en acciones que incidan en la amplia proporción de personas con bajos ingresos, inseguridad laboral, sin protección social, desempleada o con empleos no remunerados, en las dinámicas rurales agrícolas y no agrícolas, por mencionar sólo algunas, ya que tales circunstancias podrían dinamitar los esfuerzos, profundizando la problemática fundamental de la inseguridad alimentaria: la pobreza.

Esta investigación concluye sobre dos líneas. La primera es que la CNCH plantea elementos para generar marcos de acción de seguridad alimentaria; la traducción de un compromiso ético del discurso sobre el hambre se ha aterrizado en un derecho constitucional, y aunque la CNCH no deriva directamente de este derecho, en tanto no existe una ley que regule el derecho a la alimentación como decreto presidencial, con ella se intenta subsanar el problema.

Por otro lado, existe una amplia probabilidad de que esta estrategia siga formando parte de las malas prácticas de la administración pública. La politización electoral ha sido un obstáculo que persigue a gran parte de la política pública del país. El posicionamiento electoral como sustento de esta estrategia impide la necesaria rearticulación administrativa, porque provoca en las comunidades una aversión a participar, como una forma de manifestar la inconformidad e incredulidad en los gobiernos, pero que se limita a la propia entrega-recepción del objeto del programa (alimentos, servicios o bienes).

CAPÍTULO 1. LA CÓLERA DE LOS ESTÓMAGOS VACÍOS: EL HAMBRE

El objetivo primero de este capítulo es comprender el fenómeno del hambre en sus diferentes acepciones, para posteriormente mostrar en qué medida la situación de hambre se convierte en una problemática social. En palabras de Josué de Castro: “Para combatir un mal, es necesario primero conocerlo” (1974:13).

Esta investigación reconoce que es necesario crear una categoría que materialice y haga observable el concepto ‘hambre’ para abordarlo en la realidad social como *un dolor que parece ocultarse al ser nombrado como simple categoría*.

Este primer capítulo aborda metodológicamente la complejidad de la categoría en la multiplicidad de sus nombramientos, que parecen aludir a diferentes minorías y no a la amplia población que la resiste. En sentido opuesto, este apartado pretende dar sustento al cuerpo teórico de la investigación, pero dando eco a las voces de los actores que irrumpen, al sentir de los humanos, de las personas que sufren el hambre y la sobrellevan en su día a día.

Con base en esta consideración, se diferencia el concepto ‘hambre’ frente a otros utilizados en el mismo sentido dentro del marco analítico de la alimentación: (in)seguridad alimentaria, pobreza extrema, carencia en la alimentación y malnutrición (subnutrición). Posteriormente se confronta la situación de hambre del país frente al panorama alimentario global en la lógica de identificar causalidades que permitan dilucidar el entramado del problema y las posibles líneas de acción.

1.1 La cólera de los estómagos vacíos

El hambre que se aborda aquí no es aquella por la que se opta por motivos religiosos, políticos o culturales. En este trabajo se reflexiona sobre el hambre que los sistemas imponen con violencia a los cuerpos humanos, cuyo deseo apabullante de alimento impide al cerebro pensar; sobre el hambre sentida como un vacío y fuego que invade el estómago y se extiende por el cuerpo, que incinera toda capacidad, que reduce a cenizas cualquier esfuerzo y carboniza la libertad.

Se enfoca el hambre como una enfermedad crónica producida por la permanente carencia de alimentos y que veja la calidad humana; un mal que subyuga el posicionamiento de la persona en la estructura de la sociedad y la coloca en un entramado de exclusión, bajo contornos observables de diferenciación (Bayón, 2009), diferenciación obligada, de privación, de vulnerabilidad que se introduce en lo más íntimo del espíritu y del cuerpo, condicionando las funciones básicas para su permanencia y supervivencia.

Es el hambre que se inscribe en los grupos sociales carentes de poder adquisitivo, marginados de la autosuficiencia, excluidos del desarrollo y del progreso; hambre que se adentra y se apropia de las aspiraciones y deseos de la humanidad.

El hambre marca al hombre en el cuerpo y en el alma, deshumanizándolo, esclavizándolo y haciéndolo prisionero del deseo de comer (De Castro, 1974). Así, el hambre, circunstancia de tortura permanente, no es un destino sino una imposición, un sometimiento, una injusticia, un agravante que imposibilita el acceso a las mismas oportunidades de quienes no comparten este agravio.

En este contexto, se crean estructuras para controlar a las personas que padecen el hambre, negando los elementos físicos para su reproducción, su libertad y su dignidad. Vista así, el hambre es el resultado de la ausencia de un Estado de derecho, porque no se garantizan los principios de igualdad que permitan “la existencia de personas libres, cuya voluntad es la fuerza motriz para no estar sujeto a ningún poder estamental o alguna relación tutelar” (Uvalle, 2007:28).

Por consiguiente, el hambre como hecho social es el sometimiento de la vida humana a la denigración, es el sinsentido de la acción humana contra sí misma. Su reconocimiento debe significar, en primer lugar, el rechazo a la esclavitud de los estómagos vacíos, el combate a la permanente violencia en contra de la humanidad; y la generación de condiciones para el ejercicio de los derechos humanos y fundamentales, es decir, el pleno ejercicio del Estado de derecho.

Como señala Ricardo Uvalle: “Lo importante en el Estado de derecho no sólo es quién debe cumplir la ley, sino si se cumple en tiempo y forma [...]” (2007:32), y el hambre, siendo un malestar que no espera, es un problema progresivo en la sociedad con repercusiones irreversibles que, si no se atienden en *tiempo y forma*, comprometerán el desarrollo de la sociedad y la humanidad, porque, como bien advierte Bayón, “no sólo son importantes las posiciones presentes, sino sus perspectivas de evolución, en un contexto en el que las condiciones iniciales desempeñan un papel determinante en el destino de los individuos” (2009:168).

1.2 Las múltiples aristas en la definición del hambre

Sin consenso en el orbe, el concepto ‘hambre’ se ha traducido como inseguridad alimentaria, pobreza extrema, desnutrición, sin precisar sus propios atributos.

Diversas definiciones pueden ayudar a comprender el fenómeno. De acuerdo con la Real Academia Española, el hambre es la necesidad y las ganas de comer (2015). Para el Programa Mundial de Alimentos (WFP, por sus siglas en inglés), es la sensación de falta de alimentos en el estómago (2014). Por su parte, para la FAO, el hambre significa un estado en que la ingestión alimentaria regular no cubre las necesidades energéticas mínimas (2012).

Estas definiciones apuntan a que la condición de hambre revela sensaciones físicas que manifiestan la ausencia, falta o necesidad de alimentos, la cual se puede observar a partir de dos grandes campos: el de la salud y el social.

Desde el enfoque de la salud, el hambre se aborda como subnutrición, desnutrición y emaciación. El concepto ‘subnutrición’ describe la situación de las personas cuya ingesta de energía alimentaria está por debajo del mínimo requerido para llevar una vida activa; se estima con base en datos poblacionales y en los alimentos que consumen las personas. La desnutrición alude a la medida antropométrica relacionada con la ingesta de proteínas, calorías (energía) y micronutrientes; es estimada a partir de mediciones directas del peso, estatura y la edad. Finalmente,

la emaciación es un indicador de desnutrición aguda que refleja un grave y reciente proceso que ha conducido a una pérdida de peso sustancial (WFP, 1999; 2014).

De Castro refiere como hambre específica la falta prolongada de algún principio esencial (vitaminas, proteínas, minerales, grasas, etc.), una carencia alimentaria parcial sumamente grave, debido a que perturba la salud conjunta de la persona, toda vez que se encuentra oculta y propicia déficit del desarrollo humano¹ (1974).

1.3 El hambre más allá de la definición

La importancia de estas definiciones radica en que permiten observar el fenómeno del hambre, en tanto que físicamente representa a personas con incapacidades mentales, inhabilitaciones físicas o muertes.

Esta investigación considera la consecuencia más fehaciente y observable, es decir, los cuerpos, y también indaga sobre las causas y los actores responsables. El hambre se entiende como un estado físico y una circunstancia en la que se interrelacionan actores (responsables y afectados), medios físicos y decisiones.

Este trabajo trasciende el estudio del hambre como padecimiento de un individuo, porque dicho fenómeno se construye en la estructura social, donde interactúa con la pobreza. Por consiguiente, se vislumbra que existen personas, poblaciones, países que, a pesar de la diversidad de sus condiciones físicas y humanas, sufren hambre, y hay personas y países para los cuales no representa un problema.

¿Por qué ciertas poblaciones no tienen los alimentos suficientes para alimentarse adecuadamente, en tanto que otras sí?

La concepción liberal asume que el individuo es el responsable de generarse los medios necesarios para su supervivencia a través del mercado, generando la libre competencia entre pares, donde el Estado sólo asume cierta responsabilidad

¹ De Castro ejemplifica con los caballos de Shetland, Inglaterra, cuyo bajo consumo de proteínas por generaciones propició su bajo crecimiento, pero se creía que eran una raza diferente de caballo, incluso se le denominó 'pony'. Cuando se les transportó a Estados Unidos mejoró su alimentación, y tres generaciones después lograron un crecimiento al tamaño promedio de los caballos (1974).

limitada frente a los menos favorecidos. Desde la visión socialista, el Estado es el que asume la responsabilidad de mediar los intercambios entre el individuo y el mercado, razón por la cual administra los recursos y garantiza el bienestar social.

Es evidente que no todos los individuos comparten la misma posición original (en palabras de Rawls); por el contrario, se asume la diferenciación de la posición original, donde las condiciones sociales, territoriales, económicas y políticas afectan directamente las funcionalidades, elecciones y libertades de los individuos. Con esa claridad, es necesario avanzar por otros caminos.

Athar Hussain señala que no hay un conjunto único de características generales para referirse al hambre endémica o a las hambrunas, sino que puede categorizarse como un 'síndrome', una combinación de síntomas encontrados en diferentes grados y en casos particulares (1995).

Para Beatriz Escobar, el hambre es una consecuencia de los conflictos armados, sea una guerra entre países o una guerra civil. En esos casos, el hambre se deriva de los desplazamientos, del desabasto y disminución de la ingesta alimentaria, de la imposibilidad de la producción y la autosuficiencia en sus lugares. Cita a Sudán, donde el hambre ha sido utilizada como parte de las políticas gubernamentales de control social en su intento de debilitar a los oponentes del régimen, y también como mecanismo para liberar los territorios y recursos naturales para apropiárselos; esto explica su negación al acceso a la ayuda humanitaria y el freno a cualquier mecanismo de abasto alimentario a las poblaciones del sur del país (2003).

Amartya Sen considera innegable que las hambrunas se originan por la falta de alimentos, la cual no significa la inexistencia o escasez de éstos. Incluso se ha comprobado que hay suficiencia de alimentos para una población mundial mayor a la actual; sin embargo, el problema de fondo es la incapacidad para adquirirlos, acceder a ellos, tenerlos o producirlos.

Sen enfatiza que el hambre se propicia por la ausencia de 'habilitaciones' para adquirir las cestas de bienes y servicios necesarios, lo que se traduce como la

ausencia de 'capacidades' (Sen, 1981; 1993; 2013) que le permitan al individuo intercambiar las utilidades que subyacen al acto de comer. La autora define las capacidades adquisitivas como las pertenencias, ingresos o servicios, bienes, trabajo, en el actual contexto de mercado. La ausencia de capacidades se traduce en pobreza, la principal causa del hambre.

Webb y Von Braum afirman que el hambre es un fenómeno social que fractura la habilidad de la comunidad para protegerse a sí misma y para proteger a sus miembros más débiles, lo cual evidencia el fracaso del gobierno, por no servir adecuadamente a sus ciudadanos ni generarles la protección necesaria (2002:4).

1.4 La pobreza como impedimento para la seguridad alimentaria

La pobreza no es una elección. Los humanos que la padecen han sido obligados desde su gestación a sufrir de apetencia, se les tortura con la escasez, se les condena a una vida entera marcada por la insuficiencia de acceso, que devendrá en la insuficiencia de oportunidades como consecuencia de la insuficiencia de capacidades (Sen, 2013). La pobreza no es un atributo humano ni un destino, es una imposición que tiene por principio la exclusión, y por tanto es indeseada; por ello al humano empobrecido se le coacciona, se le niegan la vida y la libertad.

El origen de la palabra 'pobre' (del latín *pauper, pauperis*), que significa 'infértil' o 'que produce poco'², denota *infertilidad, escasez, insuficiencia material*. La persona no nace con ella, sino que la recibe en herencia, se adhiere a ella, la desarrolla, se involucra con ella y la asimila. En ese sentido, le es ajena a su humanidad.

La pobreza */pauper/*, opuesta al */dives/* o */divitis/* ('fértil', que alude a la riqueza³), es una circunstancia indeseada para el individuo y para la colectividad. Individualmente es rechazada porque atenta contra el instinto de supervivencia y posibilita la muerte de quien la sobrelleva. La colectividad la repele porque condiciona la supervivencia

² <http://etimologias.dechile.net/?pobreza> [Consultado el 07 de septiembre de 2014]

³ <http://etimologias.dechile.net/?pobreza> [Consultado el 07 de septiembre de 2014]

de la humanidad y la disgrega, por implicar una diferenciación que excluye a quien la vive (Adela Cortina la define como *aporofobia*⁴).

De acuerdo con Hannah Arendt, la pobreza existe como condición humana del sujeto, no como naturaleza humana. Su afirmación: “La condición humana abarca más que las condiciones bajo las que se ha dado la vida al hombre”, implica que la naturaleza humana no necesita la materialidad de su entorno, pero la condición humana sí, dado que constituye “la suma total de actividades y capacidades” para generar el desarrollo de la sociedad (2009). Por consiguiente, la pobreza y el hambre trascienden la responsabilidad del individuo, porque se insertan en la esfera social, en las estructuras e instituciones.

Retomando a Sen y Arendt, la condición humana necesita de capacidades para su desarrollo; la ausencia de capacidades se refleja y materializa en la pobreza, la cual margina al sujeto dentro del contexto social, político, económico, cultural y territorial, impidiéndole participar de las ventajas del proceso de acumulación capitalista, porque se le excluye de los principales procesos de transacción y se limita su capacidad de negociación frente a la ecuación mercado/trabajo/salario.

La pobreza también afecta a la población que no la padece directamente, pero que se siente transgredida por las mismas circunstancias, lo cual genera mayores procesos de exclusión y marginación social.

El hambre es el grado extremo de la pobreza y somete a las personas a una vida insalubre que propicia enfermedades y genera un amplio umbral de vulnerabilidad a su salud; debilita su capacidad intelectual, lo cual da paso a la apatía y a la pérdida de todo deseo, incluso del deseo mismo de alimentarse; de igual forma, imposibilita

⁴ El término ‘aporofobia’ sirve para nombrar un sentimiento difuso, y hasta ahora poco estudiado, de rechazo al pobre, al desamparado, al que carece de salidas, al que carece de medios o de recursos. Para más información se puede consultar a Emilio Martínez Navarro: “Aporofobia”, en: Jesús Conill (coord.): *Glosario para una sociedad intercultural*, Valencia, Bancaja, 2002, pp. 17-23. Disponible en <http://www.emiliomartinez.net/pdf/Aporofobia.pdf> [Consultado el 07 de septiembre de 2014]

ejecutar actividades óptimas de estudio o trabajo, y provoca un rendimiento inferior al promedio de una persona alimentada adecuada y saludablemente.

En contraste, existe un nivel de pobreza moderada que detona un desequilibrio alimentario, el cual afecta directamente la alimentación de los individuos, pero sin reducciones importantes en la ingesta. Las personas que la padecen se ubican en una situación desventajosa inicial, pero que subsanan con sus capacidades. Por no encontrarse afectadas intelectual y físicamente, podrán reaccionar a los estímulos de las políticas sociales educacionales y de profesionalización (De Castro, 1974; Levy, 1991; Da Silva José, Del Grossi Mauro y Caio Galvão, 2012).

Por lo anterior, la pobreza como limitante de la alimentación adecuada es el factor más importante por atender, es el umbral ineludible para erradicar el hambre (Sen, 2013). Como veremos en el siguiente capítulo, las políticas de seguridad alimentaria deben generar las condiciones para que la sociedad, aún en situación de pobreza, sea capaz de poseer una alimentación adecuada.

CAPÍTULO 2. EL ENFOQUE DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La seguridad alimentaria es un enfoque que ha sido objeto de un constante proceso de desarrollo conceptual y que actualmente ha adquirido dimensiones más complejas dentro del ámbito teórico y práctico de las políticas públicas, debido a que el tema responde a actores, organizaciones, prácticas, sucesos coyunturales, el ecosistema, etc., y en esa medida se transforma sin lograr aún el consenso.

Actualmente se define la seguridad alimentaria como el hecho de que “toda persona tiene 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,1996).

Como un asunto público, el tema demanda precisar la teoría, desarrollar conceptos y generar marcos institucionales sólidos que permitan su exigibilidad y su ejercicio; ello se logra estableciendo políticas que tiendan puentes entre la sociedad y el gobierno en forma corresponsable. Pero como bien advierte Ricardo Uvalle:

La conducción de las sociedades no es un camino lineal o predeterminado, sino la suma de elementos previsibles e imprevisibles que se abordan con soluciones diversas, atendiendo a la ubicación de los actores en la estructura de la sociedad, así como el impacto de las demandas que se plantean a las autoridades (2011:4).

Por tanto, este capítulo aborda breve pero sólidamente el desarrollo conceptual y las acciones que pretenden dar respuesta a la seguridad alimentaria, de manera principal en América Latina, sin desconocer las acciones realizadas en otros continentes, en específico en Asia y África.

En un segundo momento, el marco de análisis para las políticas de seguridad alimentaria permite comprender una lógica estructurada en el ámbito de las acciones públicas, como soporte de las acciones más específicas que se realizan de forma independiente en lo operativo, pero las cuales no deben dejar de pertenecer a la misma lógica de protección y aseguramiento alimentario.

Sobre el desarrollo conceptual de la seguridad alimentaria, grandes marcos de interpretación debaten respecto al significado y su aplicación. Con anterioridad, esta concepción se centró en los recursos de los territorios: en la producción de alimentos.

Ahora incluye los recursos de la población a partir del ingreso, pero agrega factores, como el sentido de las relaciones humanas con la naturaleza; las relaciones productivas y el mercado; la responsabilidad del Estado y los mecanismos para el ejercicio del poder; los territorios y la sustentabilidad de las prácticas en el uso de los recursos naturales, etcétera.

Estos debates han generado líneas de acción acordes con situaciones específicas, sin pretender sugerir un decálogo universal que acote las acciones; más bien, se pone en duda el ejercicio de la seguridad alimentaria bajo principios contrapuestos a los sociales y de los grupos que componen a los Estados, los cuales eligen, bajo esta bandera, la opción más redituable política y económicamente, marginando los principios del bienestar social y calidad de vida, ocasionando costos sociales irreversibles.

Esta discusión, del cual la seguridad alimentaria ha formado parte, incluye la autosuficiencia alimentaria, el derecho a la alimentación, la soberanía alimentaria, la sustentabilidad y sostenibilidad, pero se ha producido una amplia confusión respecto a su construcción y sentido actual.

Hoy día, continúan las discusiones sobre producción-consumo, la cual no se eliminó por la disponibilidad de alimentos en el mercado internacional. Si bien la cantidad de la producción sigue siendo el eje rector, la demanda por una mejor calidad de los alimentos ha emergido con más fuerza; de igual forma, la defensa del productor y del comercio es la bandera principal del consumidor de clase media y alta. Aun así, persisten los cuestionamientos respecto al futuro del campo y la población rural.

El tema se torna central cuando se pretende materializar con la formulación e implementación de políticas; por tal motivo, este capítulo se aproxima al concepto de seguridad alimentaria y a los debates que lo han ido nutriendo.

2.1 El enfoque institucional de la seguridad alimentaria

Desde el aspecto institucional, la seguridad alimentaria se concibió desde un inicio como una estrategia que trasciende al sólo hecho de eliminar el hambre. En 1943, se celebró la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Agricultura y la Alimentación, base para crear en 1945 la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

La primera tarea emprendida por la FAO ese mismo año fue la realización de la *Encuesta Mundial sobre Alimentación* (Simon, 2009). Los resultados derivados de ese estudio mostraron un panorama preocupante: a) las dos terceras partes de la humanidad no disponían del mínimo vital alimentario y b) los países de mayor desarrollo importaban alimentos de países subdesarrollados, lo cual no era más que la expresión del saqueo en contra de los más vulnerables.

Los exiguos avances en la disminución del hambre desde el conocimiento de los resultados de esta encuesta motivaron el primer proyecto mundial contra el hambre y de suministros de excedentes de alimentos, que oficialmente comenzó a través del Programa Mundial de Alimentos (PMA), (Simon, 2009).

Si bien el PMA se pensó como un proyecto piloto que daría inicio en 1963, sucesos como el terremoto ocurrido en Irán en septiembre de 1962, el huracán de octubre del mismo año en Tailandia y la asistencia para los refugiados de Argelia en noviembre de 1962 ocasionaron que el programa iniciara sobre el proyecto piloto mismo (WFP, 2005).

En 1974, en Roma, se realizó la Conferencia Mundial sobre Alimentación (CMA), cuyo objetivo principal consistió en posicionar la alimentación y las condiciones de desnutrición y hambre como problemas que afectaban en forma creciente a la población mundial, los cuales debían ser atendidos con urgencia mediante políticas

públicas para la producción y el consumo de alimentos en cada país. Con ello, la CMA dio paso para que el tema de la seguridad alimentaria se posicionara por primera vez en la agenda mundial.

Transcurridas casi dos décadas, en 1992 la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS) convocaron a efectuar la primera Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN), con el fin de discutir la situación del hambre y la desnutrición que millones de personas resistían en un mundo que posee los conocimientos y los recursos suficientes para combatirlas.

La CIN dio un giro en la forma de definir los problemas alimentarios en la población, retomando investigaciones como las de Amartya Sen (1981, 1993), las cuales negaron la falta de alimentos como causa de la desnutrición y el hambre; por el contrario, reconoció la existencia suficiente de alimentos para todos. Además, abordó la seguridad alimentaria tomando como unidades el hogar y la comunidad; esta nueva concepción resaltó la importancia del desarrollo agrícola como potenciador del combate al hambre. Como producto de la CIN, se generaron Planes Nacionales de Acción para la Nutrición (PNAN), como orientadores para alcanzar los propósitos discutidos de combate al hambre y malnutrición⁵ (FAO; 1992).

En 1996, la Cumbre Mundial sobre Alimentación convocada por la FAO afirmó el derecho de toda persona a no padecer hambre y acceder a una alimentación sana y nutritiva. Se definió que existe seguridad alimentaria cuando “toda persona tiene 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, 1996).

⁵ En mayo de 1995, más de 73 países habían ultimado o revisado sus proyectos de PNAN, en tanto que otros 20 países estaban todavía en las primeras fases de redacción. Las PNAN representan las prioridades y estrategias particulares de cada país encaminadas a mitigar el hambre y la malnutrición. La mayoría de los PNAN están concebidos para orientar a los países, a los organismos donantes y a las ONG en la ejecución de proyectos y programas. También sirven como mecanismo para lograr el apoyo político y financiero a los programas alimentarios y nutricionales. Muchos países han incluido en los PNAN las asignaciones presupuestarias y los calendarios para propuestas de proyectos. Otros han integrado sus PNAN en los planes nacionales de desarrollo con objeto de asegurar el apoyo nacional (FAO: 1992).

La Cumbre definió la seguridad alimentaria desde cuatro dimensiones: i) disponibilidad, ii) acceso, iii) utilización y iv) estabilidad.

La disponibilidad física alimentaria se enfoca en la oferta de los alimentos, así como en el nivel de producción, existencia y comercio neto en los países. El acceso físico y económico enfatiza la parte de los ingresos y gastos para lograr la suficiencia alimentaria. La utilización es la forma en que el cuerpo asimila los nutrientes de los alimentos; por tanto, incluye las prácticas de salud y alimentación (la preparación, diversificación y distribución adecuada en los hogares). Finalmente, la estabilidad se refiere a las acciones (sociales, políticas y económicas) que se deben generar para no poner en riesgo las anteriores dimensiones, y así lograr que los hogares se encuentren en los márgenes de la seguridad alimentaria (FAO, 1996).

2.2 Inseguridad alimentaria: transitoria, estacional y/o crónica

La inseguridad alimentaria alude a los factores que impiden una alimentación adecuada del individuo y la población en general de forma socialmente aceptable.

La inseguridad alimentaria es un indicador que permite asociar grupos de personas en regiones con índices de pobreza altos, expuestos a carencias alimentarias (temporales o constantes) y bajo un riesgo elevado de padecer insuficiencia alimentaria o hambruna (Gasca Zamora, 2003).

Se ha determinado que la inseguridad alimentaria puede ser *transitoria*, *estacional* o *crónica*. La inseguridad alimentaria crónica se caracteriza por ser constante y por plazos indefinidos; la inseguridad estacional alude a la reducción del consumo de los alimentos en el hogar, motivada por factores repentinos e imprevisibles que afectan las cosechas y desencadenan escasez, inflación, especulación, etc.; por inseguridad transitoria se entiende la reducción del consumo de alimentos en el hogar por un tiempo corto, pudiendo llegar a tener como causas incluso las propiamente familiares (ahorros, deudas, eventos inesperados, etc.), (FAO; 1999).

Un objetivo inmediato auspiciado por la Cumbre Mundial sobre Alimentación fue reducir a la mitad el índice de desnutrición, a más tardar para 2015. La Cumbre

resaltó que los gobiernos debían garantizar la seguridad alimentaria individual, familiar, nacional, regional y mundial.

Con ese fin, plasmó siete compromisos⁶ en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre Alimentación (PACMA), en el cual se resaltan: la aplicación de políticas para disminuir la desigualdad y pobreza; la generación de climas de paz y estabilidad en las diversas naciones; la importancia de la participación plena y equitativa de las mujeres en ambientes democráticos; la necesidad de acciones gubernamentales que reflejen en sus diversos órdenes de gobierno, así como en sus tratados internacionales, un esfuerzo por garantizar la seguridad alimentaria. (FAO; 1996)

En 2001, diversos jefes de Estado y gobierno del mundo se reunieron bajo la invitación de la FAO para celebrar la Cumbre Mundial sobre Alimentación (cinco años después, el CMA+5). Entre otros fines, la Cumbre se propuso reafirmar los compromisos pactados durante la primera CMA, al tiempo que evidenciaba los pocos avances obtenidos desde la pasada reunión, por lo que advertía del alto riesgo de incumplir el objetivo principal de reducir a la mitad el número de personas subnutridas en el mundo. Por otro lado, decidió acelerar la aplicación del PACMA e intensificar la aplicación de dos programas dirigidos por la FAO: el Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) y el Programa de Asociación de la FAO para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (FAO; 2002).

En 2005, surgió la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre (IALCSH), como un compromiso de los países y organizaciones de la región, apoyado por la (FAO), para contribuir a crear las condiciones que permitieran erradicar el hambre de forma permanente para 2025. En 2009, la FAO estableció la Iniciativa como marco estratégico de todos los proyectos financiados a través del Programa España-FAO para América Latina y el Caribe. A esta visión se sumó el Fondo de Cooperación Internacional Brasil-FAO desde su formación en 2010.

⁶ Disponible para su consulta en <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>

Como resultado de la IALCSH, y en esfuerzo coordinado con el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), se formalizó el Frente Parlamentario contra el Hambre en América Latina y el Caribe (FPH) en 2009. El FPH es un espacio para el diálogo y el debate entre los parlamentos de la región, que tienen como objetivo promover la lucha contra el hambre e incidir desde los parlamentos en el marco institucional de las diversas naciones, mediante la articulación del gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.

En marzo de 2010, el I Foro del FPH, realizado en Brasil, propició un encuentro de parlamentarios con la sociedad civil organizada (ONG, OSC, dirigentes sociales, academia, sector privado, entre otros) y organismos internacionales, gobiernos y actores relacionados con la materia.

Destacan dos acuerdos: primero, conformar una comisión coordinadora para velar por el cumplimiento de los objetivos del FPH, solicitando asistencia técnica a la FAO y al Proyecto de Apoyo IALCSH para su coordinación; segundo, promover capítulos nacionales en los países para posicionar el hambre como tema prioritario en las agendas políticas y legislativas nacionales, y en diálogo con la sociedad civil para contribuir a formular propuestas de diseño, ejecución y evaluación de estrategias de combate al hambre (<http://www.asamblea.gob.ni/rrii/Informe33.pdf>) [Consultado el 15 de mayo de 2016].

El II Foro del FPH se llevó a cabo en Bogotá, Colombia, en junio de 2012. Dos compromisos resaltan: promover la aprobación de presupuestos para la garantía institucional del derecho a la alimentación, y generar mejores indicadores para el seguimiento a nivel regional, nacional y local de los resultados de las políticas contra el hambre y la pobreza (<http://www.asamblea.gob.ni/rrii/Informe33.pdf>) [Consultado el 15 de mayo de 2016].

El III Foro del FPH se celebró en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, en agosto de 2012. Se acordó promover el derecho a la alimentación, soberanía y seguridad alimentaria y nutricional desde los sistemas educativos de los países de la región; formular el presupuesto y asignación de recursos a las áreas de soberanía y

seguridad alimentaria y nutricional; el derecho humano al agua; definir criterios e indicadores comunes para el seguimiento y la evaluación de los resultados de las políticas públicas; impulsar el desarrollo de la agricultura familiar campesina, urbana y periurbana (<http://www.asamblea.gob.ni/rrii/Informe33.pdf>) [Consultado el 15 de mayo de 2016].

Es importante rescatar que las múltiples visiones de seguridad alimentaria deben pugnar por el bienestar social, entendido también como la búsqueda de una adecuada calidad de vida.

2.3 Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)

La palabra ‘seguridad’, por sí misma, puede entenderse como la inexistencia de riesgo (RAE), una condición de certeza del buen funcionamiento, el cual concibe un mecanismo preventivo frente a las fallas.

En el contexto jurídico, es un término que se refiere a la certeza de sus normas y a la previsibilidad de su aplicación, “el Estado de derecho en el sentido formal” (Carbonell, 2004: 585). Socialmente implica la inexistencia o prevención frente a *riesgos sociales*, los cuales derivan del atentado contra los derechos sociales de las personas, es decir, “una marcha ascendente de la previsión social” (de Buen Lozano, 1994), la responsabilidad de un organismo estatal en atención a determinadas necesidades de la población.

Así, desde el tema alimentario, la seguridad se comprende como la certeza y previsibilidad respecto a probables sucesos de conflicto que impliquen inestabilidad, degradación, ausencia o reducción de la suficiencia alimentaria en la población.

Sobre esta base, la seguridad alimentaria es fundamental para el bienestar social, una estructura articuladora de elementos que permiten la reproducción de la vida orgánica del ser humano como ‘ser’, en tanto que se desarrolla intelectual y culturalmente como persona perteneciente a una colectividad con intereses particulares, valores, instituciones, etc., por tanto, representa una condición necesaria para obtener el óptimo de calidad de la vida humana.

Javier Delgadillo precisa que la seguridad alimentaria y el bienestar social poseen un vínculo ineludible: al bienestar (óptimo de vida por alcanzar) se le puede plantear como la estratificación de un orden determinado de elementos, de los cuales se priorizan los primeros niveles, entre ellos el alimentario. Sin seguridad alimentaria, ningún individuo logrará el bienestar social (2003).

Para Felipe Torres Torres, la seguridad alimentaria forma parte de la seguridad nacional: una situación ideal de estabilidad, en la cual todo individuo accede a una vida digna y, por tanto, a los medios adecuados (económicos, políticos, ambientales, etc.), a través de los cuales se garantizan la soberanía y el interés de la nación, el bien común observable a través del desarrollo y la estabilidad social (2003).

Gerardo Torres Salcido, en concordancia con Delgadillo y Torres Torres, considera que la seguridad alimentaria está profundamente asociada a las garantías que el Estado debe proveer a su población sobre las posibles y múltiples incertidumbres, en este caso las asociadas al acceso a la alimentación y los riesgos potenciales de daño a la salud. Sin embargo, Torres Salcido precisa que la seguridad alimentaria ha tenido problemas graves en su materialización y en su institucionalización.

Contra el derecho a la alimentación, las grandes políticas han prescindido del enfoque territorial y han excluido de la planeación los intercambios subjetivos, los cuales pueden disminuir considerablemente los costos de transacción, entendidos como “todos aquellos costos ligados a contratos o convenciones que elevan el costo final del producto” (2011), y da ejemplos: el excesivo aparato de regulaciones y contratos, o la corrupción.

Jean Zigler considera que la seguridad alimentaria se liga íntimamente con el derecho al acceso regular, permanente y libre a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que le garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna (2001).

Las líneas de trabajo han recorrido diferentes puntos para lograr tejer la estructura conceptual de la seguridad alimentaria, la cual puede abordarse desde diversos ángulos: culturalmente, como el respeto a las preferencias alimentarias; desde la economía, como la protección frente a los inesperados cambios en los mercados que puedan mermar la producción, abasto, ingreso, etc.; en el aspecto político, como el compromiso para llevar a cabo acciones para satisfacer las necesidades alimentarias; en el marco jurídico, como un derecho fundamental, etcétera.

Este trabajo aborda la seguridad alimentaria como una serie de prácticas políticas y sociales cuyo objetivo es el desarrollo pleno del individuo como consumidor o productor; por tanto, la seguridad alimentaria se convierte en un rehacer constante de las formas de producir, de los medios de producción y de la satisfacción de necesidades por medio de instrumentos legales para llevarlo a cabo.

De igual forma, en tanto consumo de alimentos, se comprende como la libertad para definir las formas y medios de obtención de los alimentos, así como la libertad de la preocupación de una posible insuficiencia, en un entorno saludable, libre de violencia y bajo la garantía del marco institucional más favorable para la salud y desarrollo individual y colectivo de las personas.

Constantemente, se han necesitado acciones urgentes en el tema alimentario para atender demandas emergentes e inesperadas. La puesta en marcha del Programa Mundial de Alimentos es claro ejemplo de cómo los problemas sociales de gran envergadura (fenómenos climáticos y sociales) requirieron de la capacidad de inteligencia y traducción de los gestores para atacar el problema sin amplios tiempos ni recursos de origen.

La imprevisibilidad en las fluctuaciones de los mercados, los fenómenos naturales cada vez más agudos y los problemas propios del sistema de abasto de cada país han propiciado que el enfoque de políticas públicas articule las diferentes vertientes para dar respuesta a los problemas alimentarios actuales.

Atender el tema alimentario “le demanda al especialista integrar conocimiento y acción” (Lasswell, 1970a: 13) para atender a las múltiples racionalidades de las colectividades e individuos bajo contextos multinivel que poseen sus propias lógicas más allá del Estado nación, y a través de esta integración generar compromisos para la sociedad.

El enfoque de políticas públicas permite analizar el contexto actual y los efectos más visibles; sin embargo, apunta Merino, el analista será responsable de indagar las causalidades, que requerirán un manejo amplio de disciplinas y métodos (2013).

Las políticas públicas, indiscutiblemente, se han convertido en un instrumento de gobierno que ha demandado mayores capacidades frente a la emergencia de las necesidades sociales de la población; en palabras de Lasswell, se han convertido en “procesos necesarios de inteligencia” (1992 [1951]: 80).

En sí mismas, las políticas públicas son instrumentos *imparciales* de resolución de problemas, pero que las formulan e implementan actores sociales bañados por prejuicios, que pueden contrarrestarse con una estricta disciplina; pero también son actores con intereses que pueden ir más allá de la propia resolución del conflicto.

Como instrumento de acción, las políticas públicas son las respuestas concretas a problemas concretos, pero que impactan de forma más general, aun cuando los impactos no se relacionen con el efecto proyectado, sino con el proceso, es decir, con los mecanismos para llevar a cabo la acción, relacionándose más con el control social, con la estabilidad, con los valores y por supuesto las apreciaciones, la subjetividad de la política y, por otro lado, con la eficiencia misma de la política en concordancia con sus objetivos.

Charles Lindblom advierte de esta doble posibilidad. Señala que el papel de la política pública se puede comprender desde dos líneas: la primera desde la eficacia en la resolución de los problemas; y la segunda, vista desde el control popular (1993).

La primera línea orienta el desarrollo intelectual hacia los aspectos de índole más particular y técnica de la política (*policy*), haciendo hincapié en la identificación del problema, la reflexión del gobierno frente al problema a atender, y los medios para mejorar su calidad; la segunda línea conduce más hacia el ámbito de la política en tanto estructura de poder (*politics*) y su relación con la ciudadanía (ibídem).

Tal es el riesgo latente del uso de la política pública, y en específico en temas tan sensibles y de alto impacto como en el caso alimentario, que se torna necesario convocar a la responsabilidad del uso de los programas con el único fin de resolver los problemas de la sociedad.

En síntesis, desde su origen, la orientación del enfoque de políticas públicas se ha desarrollado con base en la necesidad de generar un mayor conocimiento teórico y práctico, que ponga a prueba sus supuestos y sus métodos.

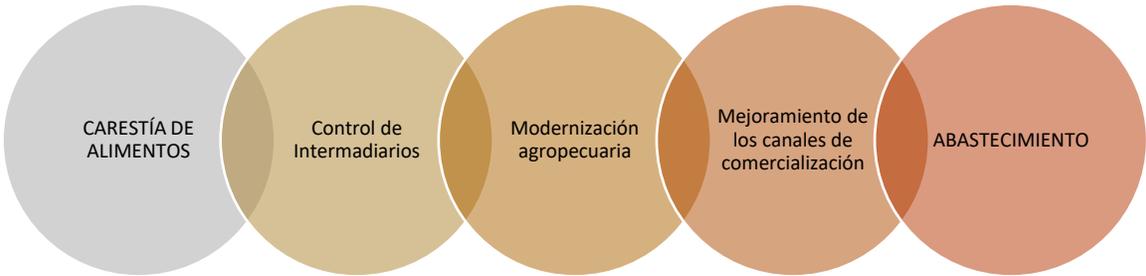
De esta manera se posibilita una mejora en la toma de decisiones y en la acción concreta, donde el componente esencial que dirija todo el proceso político se caracterice por las cualidades de habilidad e inteligencia en el sentido de una mayor capacidad de técnicas efectivas para administrar los recursos y resolver los problemas, sin perder de vista el principal objetivo de la plena realización de la humanidad.

Como se ha señalado, la seguridad alimentaria posee un amplio campo de acción el cual, conforme se desarrolla y amplía, se va haciendo más extenso, pero también más preciso. No es posible afirmar que existan unos únicos componentes de política pública; por el contrario, debe tenerse presente que acotar el campo de acción es limitar los recursos físicos e intelectuales de los diferentes países.

No obstante, la importancia de este amplio y cada vez mayor desarrollo teórico radica en su aplicación. Sin duda, la operatividad del concepto es uno de los pasos que más importancia posee.

Da Silva, Belik y Takagi distinguen por lo menos tres enfoques de políticas públicas para la seguridad alimentaria: 1) el agrícola, 2) desde la salud pública y 3) con base en el derecho humano a la alimentación.

Esquema 1. ENFOQUE AGRÍCOLA



Fuente: Elaboración propia

El enfoque agrícola se desarrolló entre 1950-1960. La imposición del desarrollo industrial y urbanizador, y la finalización del periodo de sustitución de importaciones motivaron la preocupación respecto a la carestía de alimentos en las urbes.

Frente a esto, se propuso mejorar los canales de comercialización mayorista (central de abasto y supermercados) y se incentivó la modernización del sector agropecuario.

Esquema 2. ENFOQUE NUTRICIONAL



Fuente: Elaboración propia

Desde la salud pública, el tema de seguridad alimentaria se ha puesto en práctica retomando los indicadores de subnutrición, desnutrición y hambre, como factores que propician la enfermedad del cuerpo y acentúan la condición de pobreza.

Las propuestas emanadas desde este enfoque se orientan a medidas preventivas y asistenciales: se suministran suplementos, vitaminas, se dan recomendaciones de salud, etc., pero también se asiste directamente con la distribución de alimentos.

Esquema 3. ENFOQUE DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN



Fuente: Elaboración propia

Vista desde el enfoque del derecho a la alimentación, la seguridad alimentaria establece una visión más integral: incluye desde el acceso y la disponibilidad de los alimentos, hasta las preferencias alimentarias y las prácticas culturales de los pueblos, ya que el principio que lo soporta es el respeto a la vida, lo cual se refleja en el respeto a la diversidad.

Para Renat Maluf, el derecho a la alimentación resalta dos dimensiones inseparables: el derecho de toda persona a no padecer el hambre y el derecho a poseer una alimentación adecuada (2012).

Es preciso reconocer que la política de seguridad alimentaria apuesta por el análisis y generación de acciones en la totalidad del ciclo alimentario, en sus dimensiones sociales, culturales, ecosistémicas, económicas, políticas, etc. La construcción de la política cada vez apuesta más por socializar las políticas, es decir, por construir desde los sectores más desfavorecidos, ubicándolos como estratégicos y fundamentales para la transformación de las actuales condiciones sociales.

Las políticas públicas socializadas o alternativas (Millán, 2007) tienen como principio básico retomar lo que ya se posee: gestionar, articular, desarrollar, promover desde lo ya existente, característica que permite comprender la diversidad de políticas, así como de naciones, territorios, regiones, etcétera.

De acuerdo con Millán, una política de seguridad alimentaria debe tener clara la totalidad del ciclo alimentario en el cual pretende incidir. Este ciclo alimentario no es fácil de identificar; requiere de un análisis multisectorial y multinivel de los actores inmiscuidos, así como de los recursos. El autor señala que el análisis y el trabajo desde los diferentes niveles implican tener claros dos aspectos.

Un aspecto es el reconocimiento de la articulación de los mercados local, nacional y regional, y a su vez de los sistemas de producción y distribución de alimentos en las zonas rurales y urbanas. El otro aspecto es considerar cada escala o nivel como una unidad de análisis/acción, lo cual permitirá identificar otros componentes de los territorios: aspectos de paisaje, entramados de poder, identidades, potenciales, así como aspectos del tejido social (2007).

2.3.1 El ejemplo paradigmático: el programa brasileño Hambre Cero (Fome Zero)

Hoy día, a Brasil se le reconoce internacionalmente por sus políticas de seguridad alimentaria, desarrollo rural y la lucha contra la situación de pobreza y subnutrición. El reconocimiento no se acota a los resultados del programa Hambre Cero, que si bien es ubicado como un programa ejemplar y replicable, sus resultados no serían los ahora vistos sin una construcción de mayor fondo.

Desde mediados de los años 40, el sociólogo Josué de Castro denunció en sus escritos el uso político del hambre y del sufrimiento de millones de personas en Brasil y el mundo. Aún bajo el régimen militar de 21 años que se instauró en Brasil (1964-1985), a finales de los 70 surgió el Movimiento contra la Carestía, organización de resistencia sostenida por amas de casa y trabajadores contra el alza de los servicios básicos y, en específico, de los precios en los alimentos; éste ha sido uno de los precedentes más importantes de movimientos sociales para el tema de seguridad alimentaria. Se puede identificar 1985 como un año clave, cuando por primera vez se utilizó la expresión “seguridad alimentaria” de forma oficial en un documento del Ministerio de Agricultura (Menezes, 2012).

La Constitución Federal de 1988 marcó la incorporación de nuevos derechos sociales para Brasil. En 1993 se creó el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea), y para 1994 se celebró la I Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; lo anterior, sostenido por movilizaciones sociales que dieron pauta a la creación de Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida, liderada por Herbert de Souza (Cassel, 2012; Menezes, 2012; Maluf, 2012).

En 2001 se lanzó el Proyecto Hambre Cero: una propuesta de política de seguridad alimentaria para el Brasil, proyecto de la campaña presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, quien con su victoria en 2003 viabilizó la transformación de este proyecto en la estrategia de gobierno brasileño.

De 2003 a 2010, la estrategia Hambre Cero fue recogida por varios países y reconocida internacionalmente. De acuerdo con Guilherme Cassel, la importancia y éxito de la estrategia brasileña se debió a tres razones principales:

1. Incorporar la erradicación del hambre y la lucha contra la pobreza como objetivos prioritarios en la agenda nacional.
2. Incluir estos objetivos como elementos organizadores de la propia política macroeconómica brasileña.
3. Crear y consolidar una política y un sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional, basados en un nuevo marco legal e institucional, y en un renovado conjunto de políticas públicas (2012: 8).

Graziano da Silva ha hecho hincapié en que el éxito de la Estrategia Hambre Cero recae no sólo en la prioridad que le dio el gobierno del presidente Lula da Silva (2003-2010), sino en la innovación en materia de políticas públicas dirigidas a combatir la extrema pobreza.

El eje que se tomó como central del proyecto Hambre Cero desde los inicios en su planeación fue la unión apropiada de políticas estructurales, como la distribución del ingreso, el aumento de la producción y la generación de empleo, entre otras, y las

políticas compensatorias, como lo fueron las intervenciones de emergencia, que han mostrado un gran éxito (2011).

A grandes rasgos, la estrategia Hambre Cero se fundamentó en tres ejes rectores:

1. **Implantación de políticas públicas.** Su fin fue crear un marco político y jurídico que le diera soporte a la estrategia, es decir, mediante la sinergia de las políticas existentes con las acciones de estabilidad y crecimiento.
2. **Construcción participativa de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional,** que cumplió con el compromiso asumido con los movimientos sociales de consolidar esta política.
3. **Voluntariado contra el hambre.** Reflejó la operatividad y la movilización con que se efectuaría el programa de la mano de la sociedad civil organizada y entidades empresariales.

A nivel institucional, la dirección del programa se inició con la participación directa de la Presidencia de la República con dos *asesorías especiales*, una para la sociedad civil y otra para el empresariado. Se proyectó con la creación del Ministerio Extraordinario, que posteriormente daría pauta para la creación del Consejo de Seguridad Alimentaria, el nombramiento de secretarías municipales y la designación de obligaciones a la sociedad civil organizada participante.

A nivel de incidencia, Hambre Cero siguió una estrategia de acciones en tres niveles: estructural, específico y local.

1. A nivel estructural, la estrategia Hambre Cero se enfocó en cinco ejes:
 - a. Generación de empleo y políticas de aumento del ingreso.
 - b. Reforma agraria.
 - c. Previsión social universal.
 - d. Merienda escolar y renta mínima.
 - e. Incentivos a la agricultura familiar.
2. Las políticas específicas fueron:
 - a. Programa Tarjeta Alimentación.

- b. Donaciones de cestas básicas de emergencia (despensas).
 - c. Creación de stocks de seguridad.
 - d. Seguridad y calidad de los alimentos.
 - e. Ampliación del Programa de Alimentación del Trabajador.
 - f. Lucha contra la desnutrición infantil y materna.
 - g. Ampliación de la merienda escolar.
 - h. Educación para el consumo y educación alimentaria.
3. A nivel local estratégicamente se definieron tres áreas:
- a. Metropolitanas:
 - i. Restaurantes populares.
 - ii. Banco de alimentos.
 - iii. Asociación con vendedores minoristas.
 - iv. Modernización de los equipamientos de abastecimiento.
 - v. Nueva relación con las redes de supermercados.
 - b. No metropolitanas:
 - i. Banco de alimentos.
 - ii. Asociación con vendedores minoristas.
 - iii. Modernización de los equipamientos de abastecimiento.
 - iv. Nueva relación con supermercados.
 - v. Agricultura urbana.
 - c. Rurales:
 - i. Apoyo a la agricultura familiar.
 - ii. Apoyo a la producción para autoconsumo.

Desde su creación, Hambre Cero tuvo la cobertura del 1% del Presupuesto Nacional; incluyó 53 iniciativas, de lo cual cabe recordar la rearticulación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (Consea) en 2003, anteriormente disuelto por el presidente Itamar Franco en 1995, experiencia que duró dos años, entre 1993 y 1994 (Maluf, 2011).

La rearticulación sirvió para que el Consea emitiera diversas recomendaciones en la mejora de las políticas, como fueron: la corrección del monto per cápita de la

alimentación escolar, un proyecto de ley para la alimentación escolar, el condicionamiento de la incorporación de la agricultura familiar teniendo como mínimo el 30% en la composición de la dieta escolar; el trato especializado en la alimentación indígena y de *quilombolas*⁷, además de supervisar constantemente los resultados, entre otras acciones.

El Consea es un instrumento de coordinación entre el gobierno y la sociedad civil para la propuesta de directrices para las acciones en el ámbito de la alimentación y la nutrición. Instaurado el 30 de enero de 2003, el Consejo tiene una función consultiva y asesora al Presidente en la formulación de políticas y el establecimiento de directrices para el país a fin de garantizar el derecho humano a la alimentación. [...] Por su naturaleza consultiva, el Consejo no es, ni puede ser, gestor ni ejecutor de programas, proyectos, políticas o sistemas⁸.

La efectividad del programa estuvo medida a través de diferentes indicadores sociales: ingreso, desigualdad, pobreza y pobreza extrema (entre otros). Algunos de sus resultados, de acuerdo con el Consea (2009), exponen que:

El coeficiente de Gini⁹, para el año 2000 indicaba una desigualdad de 0.630; asimismo, para 2008 marcó 0.600, y en 2013 alcanzó una disminución a 0.550 (FAO; 2015), lo cual muestra una constancia en una mayor redistribución de la riqueza, y que puede reflejarse en un aumento del porcentaje de la población que está por encima de la línea de pobreza, y aquellos que acceden a un ingreso mayor, es decir, el crecimiento porcentual de la clase media en el país.

Los niveles de pobreza han disminuido constantemente en Brasil desde 2003, cuando el 38.7% de la población la padecía; para 2013, la población en situación de pobreza se redujo al 18%. Si bien, la disminución en el nivel de pobreza extrema también ha tenido un progreso constante desde 2003, cuando registró el 14% de la

⁷ El término *quilombola* fue utilizado para definir a la población y los descendientes de ex esclavos en Brasil.

⁸ <http://alimescolar.sistematizacion.org/> [Consultado el 15 de abril de 2013]

⁹ Muestra los niveles de desigualdad en la población o la distribución del ingreso en una población; es una escala de intervalo 0 a 1, donde el cero representa una distribución totalmente equitativa, y uno representa total desigualdad.

población y en 2012 alcanzó su nivel más bajo (5.4%), para 2013 tuvo un ligero incremento al pasar a 5.9% (FAO, 2015).

Los buenos resultados alcanzados en el medio rural (sector donde la pobreza extrema se había intensificado) se explican por la sinergia de las políticas con acciones de estabilidad y crecimiento económico, aumento del salario mínimo, ampliación del acceso a la seguridad social (en particular la previsión social) y a las políticas sociales universales, en especial el Programa Bolsa Familia, de transferencia de renta a familias pobres (FAO, 2012).

De igual forma, desde julio de 2009, el 30% de los alimentos adquiridos en el marco del programa de alimentación escolar deben proceder de pequeñas explotaciones familiares, y de esa forma se incentivó a muchas familias agricultoras a continuar con sus producciones aun por pequeñas que fueran.

2.4 Trampas en las políticas de seguridad alimentaria y nutricional

Desde hace ya varias décadas, los alimentos básicos se han incorporado como un elemento de presión por parte de las naciones más fuertes para desestabilizar a los países disidentes de la política internacional dominante, propiciando un ambiente de incertidumbre entre abundancia, escasez y abasto en la producción internacional, situación que ha impactado a todas las naciones, devastando a las poblaciones más desfavorecidas de los países subdesarrollados.

Actualmente, ha habido transformaciones importantes en las relaciones de producción y comercio entre los países; aquellos que anteriormente gozaban de suficiencia alimentaria e incluso eran exportadores de cereales y otros productos básicos, ahora se han convertido en importadores; países en Europa, Asia y América Latina, fuertemente importadores en el pasado, ahora buscan y diseñan estrategias de autosuficiencia; Estados Unidos, desde su ascenso como gran productor hasta el presente, no ha dejado de ubicarse como el gran exportador de granos en el mundo (Luiselli, 1983, Rubio,).

Hay una brecha donde algunos países han impulsado estrategias al interior de sus mercados nacionales, considerando el resurgimiento de un desarrollo rural para lograr la producción y abastecimiento interno de sus alimentos básicos; y otra donde se sigue la política neoliberal de los precios del mercado, y, por lo tanto, siguen basando su política de abastecimiento desde el exterior.

Asimismo, se han dado importantes transformaciones en el consumo alimentario mundial. El incremento del ingreso per cápita, el proceso de urbanización, el precio del petróleo, los mercados internacionales y la imposición de patrones alimentarios desde el exterior han motivado la diversificación de la alimentación, demandando más cárnicos, cereales, lácteos, oleaginosas y azúcar para el consumo humano directo (FAO, 2013). Sin embargo, tales transformaciones no han sido homogéneas, lo cual ha derivado en una mayor segregación en el consumo humano.

La FAO estima que existen 900 millones de personas crónicamente subalimentadas (2014), y aunque la prevalencia en términos porcentuales de la subalimentación ha descendido a nivel global, en términos absolutos sigue siendo un grave problema, ya que se ha dado un incremento con relación al periodo 1995-97, cuando la población en esta condición oscilaba los 790 millones de personas (1999).

Se ha identificado que la gran mayoría de personas con hambre viven en países en vías de desarrollo; tan sólo en América Latina y el Caribe viven alrededor de 47 millones, con más prominencia en el contexto rural, donde se localiza el 75% de las personas que pasan hambre a nivel mundial (FAO, 2014). No se trata de una condición limitada a éstos, pues también se padece en países desarrollados; por tanto, los *focos de hambre* se localizan en países del Norte y del Sur, del Oriente y del Occidente (FAO, 1999; 2012; 2014).

Por ser una condición generalizada que impacta a todas las naciones, se vuelve forzoso preguntarse: ¿qué o quién ocasiona el hambre en el mundo?

Josué de Castro afirma que los sistemas políticos y económicos guardan un silencio histórico y premeditado para obstaculizar el reconocimiento del problema; tal

negación es una falta de compromiso para revertirlo, pues detrás del fenómeno reside un juego de intereses, un arma de control geopolítico que le permite a un grupo dominar a los demás, provocando la desigualdad como el medio que las grandes potencias utilizan para encerrar a los países subdesarrollados en el círculo vicioso de la miseria y el hambre (1961; 1962; 1974).

Entre los factores que han incidido negativamente en la suficiencia alimentaria en la población mundial figuran los de índole política: guerras, conflictos civiles, políticas internas malogradas, ausencia del compromiso político, inexistencia de marcos jurídicos que obliguen a la institucionalización de estrategias y programas para su atención. En el espectro económico, la desigual distribución de la riqueza provoca bajo crecimiento, derrumbes financieros y desestabilización entre las naciones con fuerte dependencia en sus mercados; la especulación con los granos básicos, como forma de control geopolítico, ha incrementado la inseguridad en el acceso. Además, los fenómenos climatológicos extremos merman la producción agrícola a pequeña escala (FAO, 2014; Rubio, 2013; Torres Salcido, 2010; Torres Torres, 2003).

El cada vez mayor desarrollo de las políticas públicas para la seguridad alimentaria y nutricional topa con diferentes 'trampas' que afectan su desempeño. Luis Lobo identifica cinco trampas: 1) los indicadores globales; 2) la tecnocrática; 3) las políticas sociales sectoriales; 4) la focalización y 5) el crecimiento económico (2014).

Los indicadores globales han estandarizado cifras y generado medidas útiles de comparación, pero, al homogeneizar sociedades y territorios, nublan la comprensión del fenómeno alimentario y dejan de lado las escalas regionales e intermedias, distribuyendo recursos y problemas de forma igualitaria. Lo anterior se refleja en la formulación de políticas con amplios márgenes de error, lo cual se plasma en políticas ineficientes que no atienden las realidades específicas en los territorios.

Un problema social de facto requiere un análisis integral que posibilite una solución específica; sin embargo, muchas problemáticas tienden a reducirse y resolverse con medidas que atienden sus efectos más visibles, hasta convertirse en una trampa

recurrente en la hechura de las políticas, medidas técnicas que se instrumentan aisladas del contexto social.

En específico, la voluntad política ha ganado terreno como parte del problema y a su vez de la solución; cada vez hay más certidumbre respecto a la necesidad del compromiso político de generar responsabilidades y soluciones, facilitando la negociación e implementación de acciones más articuladas y consensuadas, es decir, generando espacios de gobernanza donde la participación de los diferentes actores sea más plural y al mismo tiempo propicie una mayor cohesión.

Por otra parte, las políticas sectoriales degeneran en trampas de política. Sus acciones descoordinadas derivan en contradicciones en la visión y atención del problema, dando resultados mediocres en beneficio de la población. En muchas ocasiones, la suma del gasto en desarrollo social se podría reducir o multiplicar con la implementación de líneas de acción paralelas, partiendo desde una misma lógica político-organizacional que impactaría más favorablemente a la población objetivo, lo cual no sucede en tanto se sigue reproduciendo una lógica sectorizada de los problemas y presupuestos que responden principalmente a la vieja escuela de la administración pública o a posicionamientos político-electorales.

Las políticas sociales que se han focalizado para atender a la población en pobreza atraviesan diferentes problemas. El principal se sitúa en el trato y la posición que toma el sujeto de la aplicación: el individuo como sujeto que ejerce sus derechos demanda a su vez la totalidad de la atención; pero el individuo que se asume como beneficiario no toma posición alguna respecto al problema, porque se sitúa como alguien favorecido y temeroso de la pérdida de la asistencia (el juego entre los roles de paciente vs agente).

Así, la conceptualización delimitada del problema atiende las necesidades de una población objetivo, lo cual es lógico desde las consecuencias, mas no desde la profundidad de las causas. La planeación y articulación entre niveles de gobierno, y entre actores públicos y privados, es una demanda constante en las políticas públicas; la participación y socialización de la totalidad del proceso de la política es un asunto público que se generaliza cada vez más y demanda ser atendido.

Finalmente, el asunto del crecimiento económico se ha utilizado como una trampa más dentro de las políticas de seguridad alimentaria, pero en general en las políticas. Una mayor recaudación fiscal y el crecimiento del PIB no generarán por sí mismos bienestar social. Los recursos públicos para elaborar programas de apoyos son finitos y no generan capacidades en los individuos que les permitan saltar del asistencialismo a la independencia de la política. Las transferencias monetarias dan pauta para pensarlas como una acción que funciona en la medida en que permiten dar el paso a un conjunto mayor de apoyos no monetarios, los cuales los impulsan a adquirir y desarrollar aptitudes y capacidades para su desarrollo futuro.

2.5 Búsqueda de nuevas interpretaciones de la seguridad alimentaria

La visión institucionalizada de la seguridad alimentaria ha atravesado varias etapas que han reconfigurado su contenido, y si bien ha sido la más “practicada” en el mundo, ha generado fuertes críticas por sus planteamientos y sus omisiones. Este apartado selecciona sólo algunas interpretaciones de la seguridad alimentaria, que han ampliado las discusiones.

Humberto González reflexiona que a través de la seguridad alimentaria se ha dado un gran impulso al combate al hambre en el momento en que se toma como parte de una agenda mundial que revalora el conocimiento científico para plantear iniciativas; sin embargo, lo anterior también ha sido motivo para justificar la estandarización de ciertas prácticas y políticas a escala mundial.

González plantea que es motivo de reconocimiento la reclasificación de las causas de la (in)seguridad alimentaria con base en ciertos periodos. Por ejemplo, en la década de los 70, hubo un fuerte impulso al combate al hambre y la concepción de seguridad alimentaria a través de la producción y el abasto; para los años 80, se amplió la definición de “subsistencia” y se incorporó el enfoque de acceso y capacidad de Amartya Sen; hacia mediados de los años 80 y los años 90, permeó la preocupación por la salud nutricional, desnutrición y sobrepeso. Sin embargo, esta reestructuración inhibe las iniciativas nacional-locales y las subyuga a las estrategias planeadas por los organismos internacionales; por tanto, precisa que es

importante rescatar la regionalización y las dicotomías del Norte y Sur, porque responden a lógicas totalmente distintas.

En el Norte los problemas de seguridad alimentaria se relacionan más con la inocuidad, preocupaciones por la degradación ambiental, los subsidios que los Estados otorgan, los cambios en el paisaje agrícola y la pérdida del patrimonio cultural (principalmente en Europa); en el Sur se necesita una visión que apoye más el combate a la creciente pobreza en las áreas rurales, a la disminución de la biodiversidad, a la ampliación del uso y consumo de cultivos transgénicos, así como a la degradación de los ecosistemas (2007). Si bien las dos lógicas planteadas centran sus esfuerzos en dos ejes diferentes (inocuidad vs producción), no son excluyentes.

Otro punto muy importante es la situación del control alimentario. Esta realidad del sistema alimentario se enuncia como si fuera una condición de la naturaleza que invisibiliza los intereses y actores ubicados detrás de este entramado, del cual es necesario estar claro para entender los cuatro elementos que subyacen en la seguridad alimentaria (acceso, disponibilidad, estabilidad e inocuidad), y que, sin embargo, no aborda directa y ampliamente la FAO.

Diferentes autores señalan que es importante posicionar esas fuerzas detrás de las cortinas y exhibir su poderío. Raj Patel critica la falta de precisión respecto al tema del control alimentario y sostiene que el enfoque institucional evita debatir sobre el sistema de control social del sistema alimentario.

El Estado no puntualiza cómo las relaciones de poder garantizarán la seguridad alimentaria, por ello contrapone el concepto de soberanía alimentaria (no tan aceptado como el de seguridad alimentaria), que desde su inicio explicita las relaciones de poder en el sistema alimentario internacional, señalando la incuestionable hegemonía estadounidense; además, enfatiza una visión de derechos y de la democracia, condiciones necesarias para la gobernanza (2009).

Humberto González reflexiona respecto a la idea que predomina en los estudios realizados por la FAO en cuanto al tipo de organización familiar nuclear (padre, madre e hijos), donde no hay cabida para otro tipo de estructuración en el hogar. González plantea la omisión de estructuras familiares no nucleares, las cuales, para su reproducción, generan acuerdos internos para enfrentarse al mercado y a la sociedad.

Señala que la metodología desarrollada por el organismo adolece de una tendencia inductiva y generalizadora, y plasma sus estudios de forma retórica y apolítica, omitiendo los referentes históricos más profundos que señalan a los actores causantes de la pobreza (2007), quienes quedan exentos de toda carga moral.

González llama a no olvidar que las instituciones, por lo general, representan los intereses de élites burocráticas, grupos con mayor poder económico y político, en cuyas propuestas prevalecen sus intereses, y más que llegar a un “consenso ideológico” como una forma para solucionar rivalidades entre los diversos grupos participantes en el diseño e implementación de las políticas, se produce una lucha por alcanzar la hegemonía ideológica; sólo así puede explicarse la predominancia del pensamiento, el paradigma propuesto por la FAO, que al mismo tiempo se encuentra impulsado por una ideologización particular del desarrollo (ibídem).

De acuerdo con Boaventura de Sousa, deben cuestionarse los fundamentos propuestos por la ciencia moderna, y dar pauta para replantear y reconceptualizar desde otro tipo de ciencia social, una nueva racionalidad, una “epistemología del sur” que replantee los supuestos teóricos totalitarios y estudie las alternativas a la globalización neoliberal y al capitalismo global, esbozadas por los movimientos sociales y por las organizaciones no gubernamentales en sus luchas contra la exclusión y la discriminación en diferentes campos sociales y en diferentes países; debe cambiarse el esquema de atención y replantear los supuestos desde donde se parte: modificar la lógica que subyace a la actual racionalidad (2009).

2.5.1 Movimientos sociales internacionales: Food People Sovereignty y Vía Campesina

Bajo la misma lógica y en diferentes regiones, movimientos sociales alternativos en cuestiones alimentarias han proveído de iniciativas con base en experiencias que han motivado la discusión del tema en el seno de los principales grupos tomadores de decisiones, y han puesto en entredicho los principios rectores de la definición y concepción de la seguridad alimentaria.

La Red por la Soberanía Alimentaria de los Pueblos (People's Food Sovereignty Network) ha expuesto que la definición de seguridad alimentaria corresponde a la visión hegemónica del sistema alimentario como parte de las estrategias globalizadoras y neoliberales de los sistemas multilaterales y de las instituciones financieras internacionales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y FAO. Éstas apuntalan la productividad alimentaria sometida al comercio e integran tecnología (como los organismos genéticamente modificados, OGM) sin conocer los riesgos a los que se expone a las personas y al ecosistema, y con acotadas intenciones de fomentar la capacidad productora de los países y de los pueblos que asegure alimentos para todos en sus sociedades (2013).

En forma paralela, crece el reconocimiento a la organización global denominada Vía Campesina, fundada en los años 90, cuyo objetivo principal es discutir y fomentar alternativas a las políticas neoliberales de seguridad alimentaria. Insta a organizaciones de la sociedad civil a debatir nuevas estrategias para desarrollar, más que la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria.

El concepto de soberanía alimentaria no se ha universalizado, pero en la CMA, en 1996, Vía Campesina lo definió públicamente como “el derecho de los pueblos, de sus países o uniones de Estados a definir su política agraria y alimentaria, sin *dumping* frente a países terceros” (Vía Campesina; 2003).

Si bien el concepto critica condiciones definidas en la ‘seguridad alimentaria’, no se desvincula de esta visión, sino que la complementa. Con los términos ‘soberanía alimentaria’, Vía Campesina ha dado un empuje importante a una concepción de derecho humano y de acceso a los alimentos, y también como un derecho de las naciones a decidir sus formas de producción, distribución y comercialización.

La capacidad decisiva de las naciones definida como soberanía se proclama como un proyecto de nación vinculante y no excluyente; por tanto, se enmarca en el mundo globalizado y del comercio internacional, pero obliga a las naciones a desarrollar políticas y prácticas que garanticen los derechos humanos universales y de los pueblos. A su vez, enfatiza la justicia social y económica, y la importancia de los sistemas locales de alimentos y en el desarrollo agrícola sustentable.

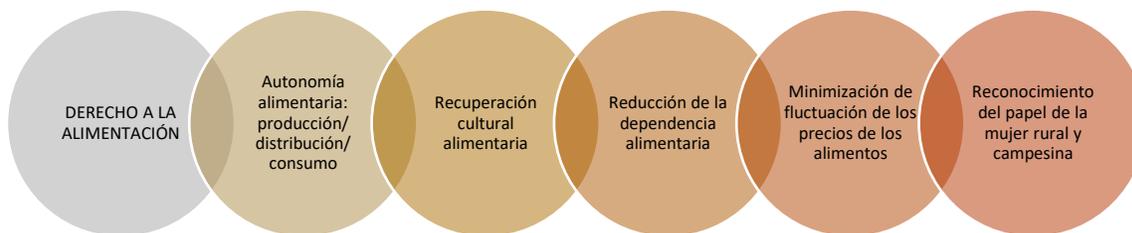
2.5.2 La soberanía alimentaria

Desde su aparición en 1996, el concepto soberanía alimentaria se ha posicionado como una *nueva visión* y una precondition para la seguridad alimentaria. Sin embargo, pese al continuo trabajo que Vía Campesina ha realizado desde su fundación, no se ha definido un solo concepto de soberanía alimentaria hasta ahora.

La presentación oficial de esta visión logró la empatía de diversos actores sociales. En 2001, un número importante de delegados de organizaciones campesinas, de pescadores artesanales, de la sociedad civil y del sector académico convergieron en el Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria en La Habana, Cuba. Producto del foro fue la *Declaración Final del Foro Mundial Sobre Soberanía Alimentaria*, documento que define ‘soberanía alimentaria’ con mínimas modificaciones.

Entendemos por soberanía alimentaria el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental. (http://movimientos.org/es/cloc/show_text.php3%3Fkey%3D741) [Consultado el 15 de mayo de 2016]

ESQUEMA 4. ENFOQUE DE SOBERANÍA ALIMENTARIA



Fuente: Elaboración propia

El debate que se desprendió de las dos visiones (cuyo principal objetivo es asegurar la alimentación de todos los seres humanos), la constante resonancia del concepto soberanía alimentaria y los anteriores eventos dieron paso al Foro Internacional sobre la Soberanía Alimentaria, celebrado en Malí en 2007; ahí 500 representantes de 80 países contrastaron ideas y estrategias para fortalecer el movimiento global en favor de la soberanía alimentaria.

El producto de este foro fue la *Declaración de Nyéléni*, que conjuga una visión de derechos con una visión territorial de la seguridad alimentaria. Su posicionamiento se encuentra inscrito en una red de condiciones para que la seguridad alimentaria se conciba más allá de meros aspectos económicos y de gestión gubernamental. La declaración postula:

La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Esto pone a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas. Defiende los intereses de, e incluye a, las futuras generaciones. La soberanía alimentaria da prioridad a las economías locales y a los mercados locales y nacionales, y otorga el poder a los campesinos y a la agricultura familiar, la pesca artesanal y el pastoreo tradicional, y coloca la producción alimentaria, la distribución y el consumo sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica. La soberanía alimentaria supone nuevas relaciones sociales libres de opresión y

desigualdades entre los hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones. (*Declaración de Nyéléni*; 2007)

El concepto soberanía alimentaria también recibe críticas por tener un campo tan amplio de actores bajo su cobijo, ciertas ambigüedades discursivas y la indefinición del conjunto de intereses que propugna. Raj Patel da un ejemplo: "...a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos...", cita que puede aludir a cualquiera o a todos, incluyendo a las corporaciones transnacionales. (2009)

Windurf y Jonse defienden la relevancia del concepto soberanía alimentaria. Lo refieren como un "nuevo marco de política para la gobernanza de la alimentación y la agricultura", por encontrar en éste elementos centrales como el combate al hambre y la pobreza, enfatizando la rural (2006). A su vez, insisten en que la noción de políticas de seguridad alimentaria:

... necesita como requisito indispensable una directa participación democrática [...] así como poner fin al *dumping* de alimentos y un mayor uso de los alimentos como arma de la política; la reforma agraria integral, y el respeto por la vida, la semilla y la tierra. (2005 en Patel, 2009)

2.5.3 Las nuevas visiones andinas: Sumak Kawsay y Suma Qamaña

En América Latina, se ha expandido con más fuerza una nueva crítica al enfoque de seguridad alimentaria prevaleciente y al paradigma moderno de producción capitalista que sustenta la noción prevaleciente de seguridad alimentaria.

Esta visión emana de la región andina y se refiere al "buen vivir" o el "vivir bien", denominado *sumak kawsay* en Ecuador y *suma qamaña* ("convivir mejor"), en Bolivia. Ambos enfoques comparten una visión de emancipación indígena y "valores como la reciprocidad, la concepción de un espacio comunitario, la noción de la convivencia constante con la naturaleza y de responsabilidad social, es decir la construcción de una noción de armonía con la Madre Tierra". (Macas en Houtart, 2011).

Alberto Acosta define Sumak Kawsay como una “serie de derechos y garantías sociales, económicas y ambientales” (Acosta en Houtart, 2011). En tanto, David Choquehuanca dice que Suma Qamaña entraña la contradicción entre “vivir bien” y “vivir mejor”; explica que Suma Qamaña “significa la complementariedad social, rechazando la exclusión y la discriminación, y buscando la armonía de la humanidad con la Madre Tierra”. (en Houtart, 2011)

En esta visión, Ma. Eugenia Choque emplea los términos *suma jakaña*, que aluden a la satisfacción de la alimentación, la plenitud de la vida y el desarrollo de los pueblos, a través de controles diversos de producción de los alimentos y la regulación del uso de los recursos y las decisiones tomadas por el gobierno en conjunto con el pueblo para lograr el *suma manq'aña*, el comer bien (2006).

La emergencia de visiones más territorializadas y simbólicamente localizadas responde a la necesidad de la satisfacción humana pero no materialmente, sino holísticamente, visto desde un sistema de comunicación simbólico, lleno de contenido, interrelacionado con una cosmovisión del ser. Para De Souza es un debate de cosmovisiones, es un intento de diálogo en el continente bajo nuevas concepciones de desarrollo y Estado (2012).

2.6A manera de cierre

Incrementar las importaciones de productos básicos debilita la autosuficiencia alimentaria y produce una gran dependencia de alimentos traídos desde el extranjero, así que a los países se les abastece con productos ajenos a las dietas tradicionales, producidos por compañías transnacionales que se han trasladado a los países periféricos saqueando las riquezas agrícolas y explotando las fuerzas humanas.

Se ha dado un proceso de sometimiento de los precios nacionales de los alimentos frente a los precios internacionales, desprotegiendo a los grupos organizados con estructuras menos institucionalizadas y bajo esquemas de alto riesgo. La precarización del sector rural, la venta del patrimonio familiar, el acaparamiento de

tierras por parte de las compañías transnacionales y las herencias caciquiles locales ponen en entredicho la seguridad alimentaria de los hogares y de las naciones.

Hoy día ya existe un amplio recorrido en la defensa de la seguridad alimentaria y de los sistemas alimentarios nacionales. Los intereses que se contraponen a estas iniciativas han encontrado los mecanismos de incidencia para protegerse de las formas alternativas de producción-consumo-alimentación. Sin embargo, frente a esta fuerza rapaz, la gran responsabilidad sigue recayendo sobre los Estados-nación, los cuales deben generar las condiciones propicias para la reproducción de su población y el ejercicio de sus derechos humanos.

La adecuada formulación de PSAN ha logrado que países de América Latina y África logren avances significativos para contrarrestar el estado actual alimentario. Estos antecedentes no deben ignorarse, por el contrario, deben apropiarse, adaptarse e implementarse en los países que adolecen de inseguridad alimentaria.

El caso mexicano es de singular importancia. México, una de las principales economías en la región latinoamericana, posee un amplio y diversificado territorio con grandes riquezas naturales y minerales. Su situación geográfica le favorece para el comercio internacional. Sin embargo, México es uno de los países con mayor desigualdad en la distribución del ingreso, presenta múltiples carencias en salud, alimentación, educación, servicios; casi la mitad de su población sufre pobreza y 28 millones padecen inseguridad alimentaria, que se agrava en las zonas rurales.

El siguiente capítulo aborda la situación alimentaria actual de México, la cual permitirá hacer evidentes las propias trabas que existen en este entramado, y que se contraponen desde un inicio al objetivo general de erradicar el hambre y la inseguridad alimentaria.

CAPÍTULO 3. LA SITUACIÓN ALIMENTARIA EN MÉXICO Y SUS IMPLICACIONES EN LA PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.

La situación alimentaria en México ha transitado por diferentes etapas de crisis. La década de los años 80 es un punto coyuntural. La crisis de la deuda exigió fuertes recortes presupuestales, impactando directamente en los que beneficiaban al sector campesino; la firma de la carta de intención con el FMI le procuró trato preferencial al pago de la deuda externa, y sometió al país a una política de ajuste y estabilización macroeconómica, lo que se dio de la mano de la transformación de la estructura de la economía mexicana (Appendini, 2001 [1992]; Torres Torres, 2003); por tanto, no es fortuito que el enfoque de seguridad alimentaria comenzara a tener mayor empuje en esta década.

Para Carlos Tello, los años 80 son la clara fractura de una etapa que trajo consigo un reacomodo del poder. Si bien la economía nacional del periodo de los años 30 hasta principios de los años 80 había estado asociada con la amplia participación del Estado (la cual brindaba elementos de protección a la producción nacional frente a los mercados extranjeros), para 1983 se da una total reestructuración de la mano de tres reformas de suma importancia: I) la redimensión del Estado, II) la apertura al exterior y III) una nueva política monetaria y financiera (2010).

El Estado se redimensionó con la reducción de los subsidios económicos y de los gravámenes al comercio exterior; incentivó la venta, transferencia o cierre de las empresas del sector público, así como de la red de protección social para las clases populares, e ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y a la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo que propició la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Ingreso a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Respecto a la política monetaria y financiera, privatizó la banca con el proceso de apertura a los capitales, eliminó parte de la banca nacional de fomento y desarrollo, que trajo consigo la cancelación de fideicomisos de fomento, y culminó con la determinación de la autonomía del Banco de México (Tello, 2010).

El Estado limitó su papel en las regulaciones del sector económico y en su orientación; igual sucedió con la redistribución de la riqueza y la eliminación de los subsidios a la producción, lo cual ocasionó que disminuyera la producción agrícola nacional; para “subsananar” el efecto, realizó importaciones de los mercados internacionales, acción que favoreció el desmantelamiento del sector agrícola y la desestructuración de la unidad productiva de granos básicos. Así, la marginación del campesino se multiplicó y se le relegó del proceso modernizador del país, que le dio un nuevo estatus: de pequeño productor a pobre rural (Rubio, 2013).

Para Blanca Rubio, el desarrollo del modelo neoliberal en el campo mexicano se dio en tres etapas. La primera (1982-1994) indica el establecimiento del modelo neoliberal y culmina con la firma del TLCAN. La segunda (1994-2006) abarca desde la firma del TLCAN hasta el inicio del ascenso de los precios de los alimentos en 2007. La tercera (2007-2011) se vincula con el incremento del precio de la tortilla, y posteriormente se divide en dos fases (2008 y 2010-11), que responden a los dos momentos cumbre de la crisis alimentaria (2013).

Los expertos ubican el origen de la última crisis alimentaria con el aumento inusitado en el precio de los granos básicos, preámbulo de un clima de incertidumbre global, situación no propiciada por una crisis de la producción de los alimentos, sino por un contexto de especulación financiera, a la que actualmente se han sumado los granos básicos.

Esta crisis afectó en mayor proporción y agudeza a los mercados que no habían asegurado su propio abasto, y que ahora forman parte de los países con dependencia alimentaria. Sin embargo, la segunda etapa de la crisis alimentaria (2010-11) sí fue resultado de la disminución en la oferta de los alimentos, derivada de los sucesivos fenómenos naturales extremos, entre ellos la sequía que afectó a la Federación Rusa y a Ucrania, las inundaciones ocurridas en Australia, y por el declive de los rendimientos en Estados Unidos, los cuales propiciaron que disminuyeran la producción y el abasto; el más claro ejemplo fue la restricción a la exportación de trigo por parte de la Federación Rusa (Rubio, 2013).

La primera fase de la crisis impactó con fuerza en México porque, a decir de Rubio: “Al iniciar la crisis alimentaria en 2008, nuestro país era dependiente en un 26% del maíz, un 52% del trigo, un 75% del arroz y en un 98% de la soya” (2009:20); esta situación repercutió directamente en el incremento de los costos de los alimentos básicos (un incremento igual o mayor al 70%), de los insumos para el campo, en el incremento de las importaciones de cereales y oleaginosas, y en la disminución del poder adquisitivo de la población rural y urbana (Rubio, 2009; 2013).

Además, la monopolización del mercado de alimentos mexicano¹⁰ y el proceso de cambio de posesión de numerosas tierras en favor de empresas transnacionales¹¹ (práctica que se había venido desarrollando con anterioridad por la vía extralegal y/u otras formas de apropiación, pero que ha tenido un auge mayor a partir de las reformas al artículo 27 constitucional) han permitido la adquisición de las propiedades (Concheiro, 1993), y han terminado por desdibujar las líneas de protección, con la consecuente desestabilización del sector agrario.

En síntesis, la presión alimentaria en México tiene dos vertientes. La primera incluye los mercados internacionales y financieros, los cuales no propician una distribución equitativa; en cambio, los alimentos son bienes que favorecen el control geopolítico mundial. La segunda, vinculada con la dinámica global, abarca las políticas nacionales de producción, abasto y oferta de alimentos, las cuales relegan la seguridad alimentaria a un segundo plano, restándole importancia en la toma de decisiones en el sector agroalimentario.

Así, el esquema neoliberal sopesa el rendimiento alimentario frente a prácticas socioculturales de autosuficiencia de los grupos poblacionales rurales; por ello se facilita la beneficencia mediante los programas sociales, no las dinámicas productivas de pequeña escala.

¹⁰ Por lo menos el 66% del comercio del maíz se concentra en cuatro empresas: Maseca, Cargill, Minsa y Archer Daniel Midland, (Rubio, 2009).

¹¹ Para finales de 2011, el 29% del total de las tierras ejidales y comunales se encontraban en proceso de cambio (De Rosas, 2012).

Si bien los datos de la FAO afirman que México se encuentra más cerca del borde de la independencia que de la dependencia alimentaria, es innegable la evidente y progresiva pérdida de suficiencia alimentaria (Tello Carlos, 2010; Torres Gerardo, 2010; Torres Felipe, 2009).

México tiene 194.4 millones de hectáreas, de las cuales el 53.1% son agrícolas, suficientes para generar un mercado interno de abasto. Su población rural sigue siendo considerable; a pesar de haber descendido entre 2000 y 2009 del 25.3% (25.3 millones) al 21.9% en 2012 (25.4 millones), en términos absolutos evidencia un incremento (+146,313 personas). En lo concerniente a la población agrícola, ha habido una importante disminución: del 23.5% (23.4 millones) en el año 2000, se redujo al 16.9% (19.6 millones) en 2012 (FAO, 2014).

La disponibilidad alimentaria del país disminuyó ligeramente en la última década: de 3,158 kilocalorías por día en el año 2000 bajó a 3,146 kilocalorías en 2009 (FAO, 2014). Datos publicados por la FAO, entre 2009 y 2012, registran que los precios de los alimentos se mantuvieron en niveles inferiores a los observados durante la crisis de 2008, con una fluctuación entre el 4% y casi el 10%; sin embargo, para el primer semestre de 2013, la inflación repuntó 5.2%, que si bien es menor al 7.9% de 2008, es muy similar a la inflación de 2010 (FAO, 2013).

Estos datos muestran que la insuficiencia de los ingresos para obtener la canasta alimentaria y el precio fluctuante de los alimentos amenazan el aseguramiento de una alimentación adecuada para la población; se genera un clima de incertidumbre frente a la disponibilidad y los precios para acceder a ellos, traduciéndose en altos costos para el consumidor principalmente. De igual forma, se debe tener presente que algunos efectos de las últimas crisis alimentarias siguen presentes, desestabilizando el abasto y los precios en los mercados nacional e internacional.

Las dos vertientes señaladas, entre otras, han propiciado que un numeroso grupo de personas que configuran a la población mexicana no posean los medios para generar el bienestar propio. El siguiente apartado detalla el mosaico de marginalidad de la población que padece inseguridad alimentaria, carencia en la alimentación y

pobreza (en sus diferentes niveles), para poder ubicar al sector menos favorecido, el que padece hambre.

3.1 La seguridad alimentaria en la población mexicana en el siglo XXI

Para medir la seguridad alimentaria, México ha desarrollado un método denominado Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), que se estableció con base en la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). La ELCSA supone que la inseguridad alimentaria en el hogar se incrementa y agudiza conforme el tiempo de exposición se prolonga.

Se toma como punto de partida un hogar que en principio sólo padece incertidumbre frente a su alimentación (inseguridad leve). Se agudiza si en el hogar se disminuye la calidad de los alimentos y posteriormente se reduce la variedad (inseguridad moderada). Se profundiza si la falta de alimentos obliga a algunos integrantes del hogar (por lo general se inicia con la madre) a saltarse comidas o irse a la cama con hambre; los casos más severos se identifican cuando en el hogar no se satisface el hambre y afecta la alimentación de los miembros más vulnerables, por lo general son los menores (inseguridad severa), (FAO, 2012).

La EMSA distingue en un primer momento los hogares que presentan una experiencia de seguridad alimentaria de aquellos que no la presentan. A los hogares que no presentan seguridad alimentaria, los clasifica en tres grupos de experiencia: leve, moderada y severa.

Define los hogares que presentan inseguridad moderada y severa como carentes de acceso a la alimentación. Para determinar la (in)seguridad alimentaria, se realiza una encuesta de doce preguntas a los miembros (principalmente al jefe de familia o a quien distribuye el gasto en el hogar); es un ejercicio de evaluación respecto a sus consumos alimentarios, con base en la calidad y la suficiencia de los alimentos.

El periodo de evaluación se enfoca a los tres meses previos a la encuesta, donde se explora el contexto subyacente de la inseguridad alimentaria. Básicamente el contenido de las doce preguntas confronta si: “En los últimos tres meses por falta

de dinero o recursos un adulto y/o menor... ha consumido menos alimentos... menos variedad... dejado de consumir alimentos... no los consumió a pesar de tener hambre... se han ido a la cama a dormir sin comer en todo un día y/o con hambre” (Coneval, 2013).

Cuadro 1. Población mexicana que presenta carencia de alimentación (EMSA)					
Porcentaje			Millones		
2008	2010	2012	2008	2010	2012
21.7	24.9	23.3	23.8	28	27.4

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (2010, 2012, 2014)

Las cifras de la EMSA muestran que en México existen 27.4 millones de personas que presentan carencias de alimentación (padecen de inseguridad alimentaria moderada y severa); aunque registra una ligera disminución frente a las cifras de 2010 (año en que la crisis alimentaria mundial tuvo su segunda etapa más crítica), respecto a las cifras de 2008 representa un crecimiento de poco más de 3.6 millones de personas en esta situación.

Mundo-Rosas, Shamah-Levy y Rivera-Dommarco elaboraron un análisis sobre la inseguridad alimentaria en México, el cual presenta algunas cifras que, sin duda, ayudan a comprender la situación del país.

Cuadro 2. Hogares por condición de seguridad alimentaria, en porcentajes y millones, 2012.			
	Porcentaje	Millones	
Seguridad Alimentaria	30.2	33.74	
Inseguridad Alimentaria Leve	41.6	12.11	
Inseguridad Alimentaria Moderada	17.7	5.17	Carencia de Alimentación

Inseguridad Alimentaria Severa	10.5	3.05	28.2%
Total	100.0	29.4	8.22

Fuente: Elaboración propia con datos de Mundo-Rosas, Shamah-Levy y Rivera-Dommarco, (2013)

Con base en el análisis, el 41.6% de los hogares mexicanos presenta Inseguridad Alimentaria Leve (IAL); el 17.7% tiene una situación de Inseguridad Alimentaria Moderada (IAM), y el 10.5% padece Inseguridad Alimentaria Severa (IAS). Se deduce que el 28.2% de los hogares mexicanos -alrededor de 8.22 millones (2013)- sufre la Carencia de Alimentación.

A su vez, los autores muestran diferencias significativas entre el ámbito rural y urbano; mientras en las zonas rurales el estudio muestra una prevalencia de IAM e IAS en una de cada tres personas, en el contexto urbano la prevalencia disminuye a uno de cada cuatro. De igual forma, dan cuenta de la desigualdad que prevalece entre los grupos, el caso más evidente es el de los hogares indígenas, ya que la IAM y la IAS se presentan sobre todo entre los hogares que declararon ser hablantes de alguna lengua indígena (42.2%), y en menor porcentaje frente a los hogares donde no se declara serlo (27.1%) (ENIGH, 2013).

3.2 La pobreza en México como agravante de la inseguridad alimentaria

Vale la pena repetir que la pobreza y la inseguridad alimentaria son dos temas diferentes que se tocan en algún punto, por ejemplo, en la situación de hambre, que posiciona al individuo en un lugar vulnerable.

En México, la Sedesol comenzó a medir la pobreza entre 2000 y 2001 con una metodología definida como Línea de Pobreza (LP), con la cual clasificó a la población que percibiera ingresos por encima de la LP como 'no pobre' y a la que tuviera ingresos menores como 'pobre'. Asimismo, a la población que se encontraba por debajo de la LP la subdividió en tres subgrupos de pobreza:

- Alimentaria: se caracteriza por la incapacidad de obtener una canasta básica alimentaria, aun si se le destina todo el ingreso del hogar.
- Capacidades: define la insuficiencia del ingreso para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos en salud y educación.
- Patrimonial: alude a la insuficiencia del ingreso para adquirir el valor de la canasta alimentaria, y destinar los gastos en salud, vestido, vivienda, transporte y educación.

Posteriormente, con la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004, se creó un organismo autónomo para medir la pobreza: el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que tiene como función medir la pobreza del país a través de una metodología multidimensional, y no únicamente por el ingreso monetario.

Esta medición involucra los derechos sociales: 1) acceso a los servicios de salud, 2) acceso a la seguridad social, 3) calidad y espacios de la vivienda, 4) acceso a los servicios básicos en la vivienda, 5) rezago educativo, 6) acceso a la alimentación y 7) grado de cohesión social. De la suma de los seis indicadores asociados a las carencias sociales se obtiene el índice de privación social.

La metodología del Coneval define dos espacios analíticos. El primero (definido como de los derechos sociales) se enfoca en la población que no manifiesta ninguna carencia social y en quienes cuentan con al menos una carencia social; después, con base en la Línea de Bienestar Económico (LBE), identifica a la población que cuenta con un ingreso mayor o menor a la canasta alimentaria y no alimentaria.

En México se han trazado dos líneas de bienestar: la línea de bienestar económico y la línea de bienestar mínimo. La primera se define como el valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos, que en agosto de 2012 se calculó en 2,328.00 pesos para las zonas urbanas, y en 1,489.00 pesos en las zonas rurales. La segunda se define como el valor monetario de la canasta alimentaria, la cual se determina a partir sólo de un conjunto de alimentos; el valor de la canasta

alimentaria había sido calculado para el mismo periodo en 1,125.00 pesos en las zonas urbanas y en 800.00 pesos en las zonas rurales¹² (Coneval, 2012).

Coneval definió a “la población no pobre y no vulnerable” como aquella población sin carencias sociales y cuyo ingreso es superior o igual a la línea de bienestar¹³. Ubica como población vulnerable por carencias sociales a la población con una o más carencias sociales, y sus ingresos son superiores a la línea de bienestar. Si la población presenta la relación inversa: un ingreso inferior a la línea de bienestar, pero sin carencias sociales, se categoriza como población vulnerable por ingresos¹⁴.

La población en situación de pobreza presenta al menos una carencia social con ingresos inferiores al valor de la línea de bienestar. Cuando la población posee un ingreso mayor o igual a la línea de bienestar mínimo sin rebasar la línea de bienestar y padece una o dos carencias sociales, se define como población en situación de pobreza moderada. Las personas se clasifican en situación de pobreza extrema¹⁵ cuando presentan tres o más carencias sociales y un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (Coneval, 2010; 2012).

Con base en esta medición, la mitad de la población (y los distintos grupos que la componen, de género femenino y masculino) padece la pobreza, que se manifiesta en condiciones de inseguridad y falta de alimentación, de educación, servicios de salud, vivienda, empleo, ingreso, entre otros indicadores.

Los resultados de la medición de la pobreza en México en 2012 (con una población estimada en 117.3 millones de personas) señalan que la cifra de personas en condición de pobreza ascendió a 53.3 millones, el 45.5% de la población mexicana. La población identificada en pobreza extrema sumó 11.5 millones de personas. La

¹² Cada mes, el valor de la canasta alimentaria se modifica de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), generado por el INEGI. Según datos del Coneval, en julio de 2014, el valor de la canasta ascendió a 1,231.91 pesos en las zonas urbanas, y a 860.06 en las zonas rurales. Para mayor información consultar <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx> [Consultado el 23 de agosto de 2014].

¹³ Esta situación significaría que se tiene un ingreso mensual promedio o mayor a 6,408.00 pesos.

¹⁴ Esta situación significaría que se tiene un ingreso mensual promedio de 1,601.00 pesos.

¹⁵ Esta situación significaría que se tiene un ingreso mensual promedio o menor a 569.00 pesos.

población vulnerable por carencias sociales ascendió a 33.5 millones, el 28.6% de la población. Las personas vulnerables por ingreso alcanzaron la cifra de 7.2 millones, el 6.2% de la población. Sólo 23.2 millones de personas en todo el territorio mexicano, el 19.8% de la población total, no son pobres ni vulnerables (Coneval, 2013), (véase tabla 2).

Los estados que registraron la mayor proporción de personas en pobreza fueron Chiapas con el 74.7%, Guerrero con el 69.7% y Puebla con el 64.5%. Las entidades con población en pobreza extrema fueron Chiapas con 32.2%, Guerrero con el 31.7% y Oaxaca con el 23.3%. Finalmente, los estados que concentraron la mayor proporción de personas con carencia de acceso a la alimentación fueron Guerrero con el 39.4%, Tabasco con el 33.4% y Michoacán con el 32.2% (Coneval, 2013).

Respecto al espacio de los derechos sociales, la población con carencia de acceso a la alimentación se posicionó en segundo lugar, sólo por debajo de la relacionada con la falta de acceso a la seguridad social (Coneval, 2013).

De acuerdo con el informe sobre la pobreza desagregado a nivel municipal, se identificó que mientras los municipios con mayor porcentaje de población en pobreza son rurales, los municipios con mayor número de personas en pobreza son urbanos (Coneval, 2010). Con ello se constata que el ámbito rural aún presenta mayor generalización de la pobreza.

Si bien las zonas urbanas tienen un mayor número absoluto de personas en pobreza, el dato por sí solo puede crear confusión, porque puede concluirse que en los municipios urbanos existe el mayor número de pobres; lo anterior resulta cierto si se piensa en el tamaño del municipio urbano y en el número de personas que alberga; sin embargo, para no caer en una doble exclusión del ámbito rural, se debe leer que a nivel general la pobreza en la población rural sigue siendo mayor en tanto que se hable de la proporción de las personas afectadas.

El Coneval precisa que el porcentaje de la población que padecía al menos una carencia social fue de 75% en las zonas urbanas, mientras que en las zonas rurales

la incidencia fue del 94.1% (2010). Y si se desagrega la información, se observa que la situación se agudiza por grupos, porque se presentan niveles mayores a la media nacional entre el género femenino, los grupos indígenas y las personas con alguna discapacidad (Coneval, 2013).

Actualmente en el país prevalecen las tres formas de desnutrición (subnutrición, desnutrición crónica y emaciación) en los menores de cinco años; sin embargo, la desnutrición disminuyó entre 1988 y 2012, aunque de forma heterogénea. El principal problema lo representa la desnutrición crónica (baja talla) en el 13.6% de los menores de 5 años; en segundo lugar, se ubica el problema de bajo peso en el 2.8% de esa población; por último, la emaciación afecta al 1.6% (ENSANUT, 2012).

Las diferentes prevalencias han impactado de forma más severa el ámbito rural, donde el 20.9% de la población presenta esta condición, frente al 11.1% del ámbito urbano, situación que se agrava en el sur del país, donde la condición se presenta 27.5% frente al 13.5%, respectivamente. Incluso, las poblaciones indígenas son tres veces más vulnerables frente a las no indígenas, condición que presentan el 33.1% de hogares indígenas frente al 11.7% que no lo son (ENSANUT, 2013).

3.3 Antecedentes de programas sociales en México concernientes al tema de pobreza alimentaria

Los programas alimentarios en México no son nuevos, por el contrario, han sido varias las acciones emprendidas para atender los problemas asociados al hambre (desnutrición y subnutrición), la pobreza y la marginación.

La Revolución Mexicana agravó los problemas existentes de desnutrición y hambre que padecía el país desde principios del siglo XX, cuando las sequías, epidemias y hambrunas provocaron una fuerte mortandad en la población (Barquera, Rivera-Dommarco y Gasca-García, 2001). Desde 1920 hasta 1970, México aplicó medidas para mejorar la alimentación, asociadas fuertemente a la salud, entre ellas la entrega de desayunos escolares, el subsidio a la producción, almacenaje de granos, programas de mecanización para el campo, programas de lodación, abasto popular

a menor costo, subsidios al consumo, programas de apoyo al comercio, entrega de suplementos alimenticios, etc., (Barquera, et al, 2001). Estas acciones mantuvieron, hasta 1970, la suficiencia alimentaria en el país.

De 1950 a 1970, el país combinó un crecimiento económico rápido y sostenido con un efectivo equilibrio en la balanza de pagos. Asimismo, el sector rural permanecía aún como la fuente de empleo principal, aunque el 40% fuera marginal y mal remunerado.

A partir de los años 60 se puede identificar una fractura muy visible en la producción del campo: de subsistencia y la privada. La producción de subsistencia estuvo marcada por cultivos y técnicas tradicionales, sometidos a altos riesgos, con bajo o nulo acceso al crédito, parcelas pequeñas pobres en micronutrientes y, por tanto, con bajos rendimientos. Tal realidad acorraló a un sector importante de la población mexicana extendida por todo el territorio, marginada del crecimiento económico y relegada a la subsistencia. En cambio, la producción privada fue beneficiada con los subsidios del Estado, altamente tecnificada, con grandes parcelas dedicadas a cultivos básicamente de exportación y con mejores rendimientos.

En la década de los años 70, incapaz de mantener la autosuficiencia, el gobierno realizó las primeras importaciones de maíz, que tres años más tarde intensificó provocando que el país perdiera, hasta ahora, la autosuficiencia alimentaria. No obstante, conviene mencionar algunas acciones sumamente importantes en materia alimentaria para el país, las cuales hasta hoy quedan en la memoria de amplios sectores de la sociedad o continúan con modificaciones.

México tiene un amplio historial en programas sociales enfocados a contrarrestar la insuficiencia alimentaria, marginación y pobreza (rural y urbana); ha formado parte del grupo de países *asistidos* con préstamos internacionales del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La década de los años 70 fue coyuntural en la transformación económica, social y demográfica del país, la decadencia del modelo de sustitución de importaciones fue

un parteaguas contundente para este periodo, pues motivó a reestructurar el modelo económico y con ello a la sociedad en su conjunto.

Sin tener como objetivo un recuento de todos los programas llevados a cabo para aminorar los efectos de la transición a la imposición del nuevo modelo económico, se destacan los siguientes como herramientas de comprensión para el ámbito de la pobreza y la alimentación.

3.3.1 Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider)

Uno de los programas más significativos de México es el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider), que dio inicio en 1973. El Pider llevó a cabo obras de índole productiva, de apoyo y de beneficio social en las microrregiones seleccionadas. Se caracterizó por ser un proceso participativo, multisectorial y descentralizado (INAP, 1983); asumió otra forma de operatividad para contrarrestar el burocratismo que permeaba en ese momento los programas, permitió "... integrar, en un solo programa de alcance nacional, actividades productivas y servicios de beneficio a las comunidades rurales"; al mismo tiempo, fue un programa diseñado como una instancia de cooperación interinstitucional que funcionó a través del comité coordinador y de vocales, que asumían la representación de los diferentes estados (Villarespe, 2008:5).

En 1980, se le renombró como Programa Integral para el Desarrollo Rural (continuando con el mismo acróstico, Pider). Replanteó la estructura operativa, incluso eliminó el comité coordinador y las vocalías representantes. "Ello significó que los recursos [nuevamente] se maneja[ron] de manera centralizada" (Villarespe, 2008:6).

Desapareció en 1983, pero sus acciones se integraron a la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Este programa es de suma importancia por la riqueza de la trayectoria institucional administrativa y por el crédito obtenido para ejecutar las acciones Pider; según los informes oficiales del Banco Mundial, en total

se destinó a su realización el monto de 175 millones de dólares para “reparar microrregiones del desbalance económico y social” en México (World Bank, 1990).

3.3.2 Sistema Alimentario Mexicano

Un programa paralelo al anterior fue el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), creado en 1980 como respuesta a la pérdida de autosuficiencia en maíz y al alto nivel de importación de este alimento, que ya alcanzaba más del 25% del consumo total (Spalding, 1985).

El programa tuvo como objetivos: a) la autosuficiencia alimentaria, b) elevar el nivel de vida de los campesinos y c) mejorar la nutrición de las mayorías, lo cual se lograría a través de la introducción de paquetes tecnológicos de acuerdo con el grado de organización de los campesinos y su capacidad para absorber nuevos factores (Luiselli, 1983). Por un lado, incrementar la producción significaría recuperar la autosuficiencia en la producción de maíz, frijol y otros alimentos básicos, y por el otro, el gobierno se comprometía a mejorar la distribución de éstos para la obtención de una dieta adecuada.

La principal característica del SAM es que su estrategia se pensó de manera integral, de tal modo que el gobierno trazó los programas a partir de las fases de la cadena alimentaria (producción-transporte-distribución-consumo) (Spalding, 1985); fue un esfuerzo en el cual todas las partes se interconectaron y que los pequeños productores de distritos de temporal impulsaron con fuerza.

La experiencia del SAM fue muy breve; no obstante, los estudiosos del programa exaltan más los logros que su extinción, porque demostró su potencialidad al obtener una producción de cultivos sin precedentes (Gaona, 1988); su avance en la integración de una red para el acopio y el abasto; el aumento de la producción de alimentos básicos y el diseño de una política de orientación de consumo alimentario para el mejoramiento de la dieta de la población mexicana (Luiselli, 1983); en cuanto al gasto del programa, los analistas afirman que propició un importante ahorro de 1.7 miles de millones de dólares en 1980 y 1981 (SINE-SAM en Spalding, 1985).

3.3.3 Coordinación del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar)

Otro ejemplo en México fue la creación en 1977 de la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar). No fue un programa gubernamental, sino una coordinación administrativa que promovió “esquemas de seguimiento en campo de los programas y acciones interinstitucionales basados en la participación de las comunidades y el aprovechamiento de la penetración territorial de las entidades agrupadas en la Coordinación” (Villarespe, 2008:7).

El alto crecimiento obtenido en la época del *boom* petrolero permitió tener avances en materia de educación, salud y servicios (Rojas, 1993); sin embargo, la crisis económica mundial afectó negativamente el modelo de desarrollo. La década de los años 80 se vio marcada por la caída en los niveles de vida de la población mexicana, propiciada por la reducción de los ingresos petroleros y la caída de los precios, la falta de competitividad de la industria nacional, la reordenación de las finanzas públicas, la presión de la deuda externa y la consolidación de la estabilidad macroeconómica. Los campesinos, indígenas y los grupos populares urbanos fueron los más apaleados por los embates de esta crisis (Levy, 1991; Rojas, 1993).

3.3.4 Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)

Uno de los primeros actos de gobierno de Carlos Salinas de Gortari fue el anuncio del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el cual marcó un punto de inflexión entre la lógica de la política social antes de 1988 y la política en adelante. Se trata de una nueva política gubernamental que critica el modelo de atención del Estado benefactor, plasmado principalmente en la racionalización del gasto, la jerarquización de las necesidades y la incorporación del municipio como actor clave en la movilización social para modificar las causas de la pobreza (Pardo, 1996).

El Pronasol articuló tres ejes: 1) alimentación, 2) salud y 3) educación, con el objetivo de romper el círculo intergeneracional de la pobreza sobre tres objetivos principales: 1) bienestar social, 2) producción y 3) desarrollo regional. Para lograrlo,

estableció cuatro principios subyacentes: 1) respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y sus comunidades, 2) plena y efectiva participación y organización en las acciones del programa, 3) corresponsabilidad y 4) transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos (Rojas, 1992).

Este programa contó con una comisión, presidida por el jefe del Ejecutivo, donde participaron de forma permanente los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), la Sedue (ahora Secretaría de Desarrollo Social), la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SS), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Secretaría de Reforma Agraria (SRA), la Secretaría de Pesca, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), el Instituto Nacional Indigenista (INI), el Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías (Fonart), la Comisión Nacional de Zonas Áridas (Conaza) y la Forestal (Conafor).

Tuvo como objetivo coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones para combatir el problema principal identificado por el programa: la pobreza. De igual modo, creó el Consejo Consultivo, conformado por los titulares de las dependencias señaladas, en colaboración con representantes de núcleos indígenas, de los sectores social y privado, y con especialistas en ciencias sociales. Su papel consistió en ser un espacio de opinión y propuesta para definir y perfeccionar las bases de los programas, los cuales instrumentaría la comisión.

Creó también un Comité de Evaluación para realizar los estudios de impacto de los programas. Existió la Coordinación General del Programa, la cual efectuó los acuerdos y compromisos con los gobernadores de los estados, denominados Convenios Únicos de Desarrollo. Para realizar estos convenios, se crearon Comités de Planeación del Desarrollo para definir controlar y evaluar las acciones. Estos comités los presidían autoridades federales, estatales y municipales (Rojas, 1992).

El subsecretario de Programación y Presupuesto se encargaba directamente del programa; sin embargo, los lineamientos de trabajo los conducía el Presidente mediante una comisión. Gran parte del éxito alcanzado tuvo como núcleo este paralelismo de estructuras, que le permitieron poseer autonomía administrativa y presupuestaria para realizar sus actividades sin inconvenientes (Hernández, 1993).

Para 1997, el Pronasol fue sustituido por la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), con el fin de promover acciones intersectoriales para la educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema. Progresá-Oportunidades ha merecido críticas halagadoras por parte de otros países, que a su vez han aprovechado la experiencia para montar sus propias estrategias. En su momento, Brasil recuperó parte de este proyecto y lo integró a lo que después sería Bolsa Familia.

El 6 de marzo de 2002, de acuerdo con la política social integral del gobierno federal de involucrar la participación de los tres órdenes de gobierno, de la comunidad, las familias, entre otros, en un esfuerzo compartido para generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, se renombró al Progresá como Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO).

No se aborda el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en este análisis ni el actual Prospera, debido a que sus configuraciones operativas son muy similares al Progresá, y el tema alimentario deja de ser el centro articulador para ser un elemento más del entramado institucional; sin embargo, no se ignora que a través de estos programas se impulsa el tema nutricional mediante pláticas, seguimientos antropométricos y el apoyo monetario incluido dentro del pago mensual.

Capítulo 4. ANÁLISIS INTERMEDIO DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE EN EL MARCO REGULATORIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONALES (PSAN)

Entre los diversos acuerdos que México ha suscrito en materia de derechos humanos, sobresalen los económicos, políticos, sociales y culturales. Respecto al tema alimentario (desde el 13 de octubre de 2011), el artículo 4° constitucional estipula que el Estado debe garantizar a toda persona el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad (CPEUM); sin embargo, este reconocimiento no se ha traducido en una propuesta sólida de ley a dos años de su implementación.

La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) se inició como un mecanismo para generar acciones tendientes a garantizar el derecho a la alimentación y a reconocer la situación de hambruna que se ha extendido en el país. Esta situación invisible en el discurso, pero presente en grupos muy específicos de la población mexicana, se había tratado indistintamente con conceptos como: “(in)seguridad alimentaria”, “pobreza extrema”, “pobreza alimentaria”, “carencias de alimentación”, “subnutrición” y “malnutrición”, pero no evidenciaban la condición más extrema de falta de alimentos, como ya se expuso en el capítulo 1 de esta investigación.

El objetivo de este último capítulo será determinar si las acciones consideradas por la CNCH se apegan al marco internacional de seguridad alimentaria y nutricional, lo cual garantizaría estándares mínimos de incidencia, o si no ha logrado asegurar un estándar legal mínimo en torno a la seguridad alimentaria en el país.

De acuerdo con las dos evaluaciones emanadas de la CNCH, en torno a su diseño y al análisis intermedio, se observan resultados generales poco visibles, medibles y ambiguos. Debido a los limitados resultados observables en la población objetivo, este análisis centra su interés principal en la organización del aparato burocrático. Retomo los resultados que emanan de los 5 municipios piloto donde se aplicaron lógicas de medición más puntuales y tuvieron un inicio previo, sólo para ilustrar los primeros avances y fallas observables de acuerdo con el marco normativo.

Si bien el derecho a la alimentación figura en la Carta Magna desde 2011, e incluso se encuentra plasmado en diversos instrumentos internacionales desde 1948, muchos de ellos suscritos por el Estado mexicano, su reconocimiento debería especificarse en obligaciones administrativas y no sólo discursivas.

A más de cuatro años de haberse reformado el artículo 4° constitucional, ninguna iniciativa¹⁶ se ha convertido en ley general que regule el derecho a la alimentación, lo cual impide que las dependencias públicas mexicanas se articulen y generen reglamentos, programas, mecanismos de funcionamiento, etcétera.

Sin este respaldo legislativo, el Poder Ejecutivo decretó la Cruzada Nacional contra el Hambre, cuyo objetivo es garantizar una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, y en específico erradicar el hambre de la población mexicana. Al dar inicio a la CNCH, se definió la categoría de hambre como “la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema de alimentación”, lo cual significa que atiende a las personas que tienen “un ingreso inferior al valor de la línea de bienestar mínimo y enfrenta tres o más carencias sociales, entre las cuales se encuentra el acceso a la alimentación” (DOF, 2014:11).

Pese a la confrontación de diversos puntos de vista, la primera medición llevada a cabo en México a partir de esta categoría registró 7 millones de personas con hambre, de las cuales 3.1 millones se encuentran en zonas urbanas y 3.9 en zonas rurales (Sedesol, 2013).

¹⁶ El 30 de abril de 2015, por unanimidad (363 votos a favor), se aprobó el dictamen que expide la Ley de Derecho a la Alimentación Adecuada, la cual no ha sido aprobada porque no la ha revisado la Cámara de Senadores.

Gráfico 1. Población con riesgo alimentario (millones de personas)



Fuente: Datos del Coneval (2015)

Para incidir en esta población objetivo, se estableció el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (Sin hambre), compuesto por cinco instancias básicas: 1) Comisión Intersecretarial, 2) Consejo Nacional, 3) comités estatales y municipales intersecretariales, 4) comités comunitarios y 5) Comité de Expertos. En conjunto generan las líneas de acción para su operatividad.

1. La Comisión Intersecretarial establece los mecanismos para coordinar las políticas, programas y acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tiene un representante en cada una de las secretarías participantes a modo que se agilice y favorezca la sinergia y comunicación entre cada una de ellas.
2. El Consejo Nacional pretende ser una instancia incluyente entre los sectores público, privado y social, a fin de generar acuerdos que fortalezcan, complementen y mejoren las líneas de acción, y cumplir con mayor eficiencia los objetivos de la Cruzada.
3. Los comités estatales y municipales intersecretariales son las estructuras territorializadas donde se coordinan los tres órdenes de gobierno para realizar las acciones en los municipios seleccionados.
4. Los comités comunitarios participan en el diagnóstico, la identificación de necesidades, la planeación y la contraloría. Éstos se generan a partir del padrón de beneficiarios de los distintos programas sociales.
5. El Comité de Expertos lo integran académicos, especialistas e investigadores en el área de política pública en materia de pobreza y alimentación, lo cual

representa el medio y espacio para la reflexión, debate y diálogo en la generación de recomendaciones para el mejor desempeño del programa.

A poco más de un año de su implementación, en abril de 2014 se le renombró Programa Nacional México sin Hambre (PNMSH)¹⁷, con el cual se persiguió una amplia coordinación de diversas instancias gubernamentales, con la meta de abatir el hambre y la pobreza extrema de forma efectiva con pleno apego al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, al Programa Sectorial de Desarrollo Social (el cual orienta las acciones de la Sedesol, responsable de coordinar la ejecución del programa) y al Programa Nacional de Desarrollo Social, que orienta las acciones en materia social de todas las dependencias de la Administración Pública Federal (APF).

En enero de 2013, comenzaron las acciones institucionales y operativas de la Cruzada con base en cinco objetivos; como PNMSH, en 2014 se ampliaron a seis:

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

Cuadro 3. Objetivo 1		
#	INDICADOR	ACCIONES
1.1	Incrementar el acceso físico y económico a alimentos sanos y nutritivos.	PROSPERA/PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO/TARJETAS DE APOYO SIN HAMBRE/TARJETA DE APOYO ALIMENTARIO/COMEDORES COMUNITARIOS/PROYECTOS DE AUTOCONSUMO
1.2	Aumentar la oferta oportuna de alimentos en los territorios de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.	LICONSA/DICONSA/
1.3	Disminuir la carencia por acceso a los servicios de salud.	SEGURO POPULAR/UNIDADES MÉDICAS MÓVILES/DESAYUNOS ESCOLARES/CARAVANAS DE SALUD
1.4	Incorporar a esquemas formales de seguridad social a la población que vive en condiciones de pobreza extrema de alimentación.	PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES
1.5	Disminuir la carencia por acceso a la educación	PROSPERA (BECAS)/CERTIFICACIÓN (SEP)
1.6	Disminuir la carencia por calidad y espacios de la vivienda.	Sedesol/FONHAPO/SEDATU/CDI
1.7	Disminuir la carencia por acceso a los servicios básicos de vivienda.	Sedesol/FONHAPO/SEMARNAT

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNCH

¹⁷ En virtud de esto, se utiliza indistintamente Cruzada Nacional contra el Hambre y Programa Nacional contra el Hambre.

2. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla en la niñez.

Cuadro 4. Objetivo 2		
#	INDICADOR	ACCIONES
2.1	Instrumentar acciones específicas para reducir la desnutrición infantil aguda y crónica y mejorar los indicadores de peso y talla.	SS (CAPACITACIÓN)/CERTIFICACIÓN DE ESCUELAS/SUPLEMENTOS ALIMENTICIOS/LACTANCIA MATERNA (CAPACITACIÓN)
2.2	Prevenir la desnutrición.	TARJETA DEL CONTROL NUTRICIONAL DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE/REGISTRO DE LACTANCIA MATERNA

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNCH

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

Cuadro 5. Objetivo 3		
#	INDICADOR	ACCIONES
3.1	Apoyar a los pequeños productores agrícolas en las zonas de alta concentración de población en pobreza extrema de alimentación para incrementar la producción y la productividad.	OPCIONES PRODUCTIVAS/PROGRAMA DE FOMENTO AL DESARROLLO AGRARIO/PROGRAMA DE APOYO A JÓVENES PARA LA PRODUCTIVIDAD DE FUTURAS EMPRESAS RURALES/HUERTOS Y GRANJAS FAMILIARES/LICONSA/DICONSE

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNCH

4. Minimizar las pérdidas poscosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.

Cuadro 6. Objetivo 4		
#	INDICADOR	ACCIONES
4.1	Recuperar las mermas y pérdidas que se generan a lo largo de la cadena alimentaria.	BANCOS DE ALIMENTOS (11)
4.2	Apoyar a la población objetivo a vender sus excedentes de producción.	LICONSA/DICONSA/

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNCH

5. Promover la participación comunitaria para erradicar el hambre.

Cuadro 7. Objetivo 5		
#	INDICADOR	ACCIONES
5.1	Impulsar la construcción de infraestructura básica en los territorios de mayor concentración de la población en pobreza extrema de alimentación.	FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS)
5.2	Apoyar la generación de empleos y fuentes de ingreso en proyectos de bienes y servicios para la población en pobreza extrema de alimentación.	PROSPERA: INCLUSIÓN FINANCIERA, INCLUSIÓN LABORAL, SALIDAS PRODUCTIVAS/BECATE/PROGRAMA EMPLEO TEMPORAL/SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO

5.3	Mejorar el acceso al financiamiento de productores y organizaciones del sector social para las personas en pobreza extrema de alimentación.	BANCA DE DESARROLLO/FONDO NACIONAL DEL EMPRENDEDOR/INSTITUTO NACIONAL DE ECONOMÍA SOCIAL/SEMARNAT/SE/STPS
-----	---	---

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNCH

6. Promover el desarrollo económico y el empleo en las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación (agregado en 2014).

Cuadro 8. Objetivo 6		
#	INDICADOR	ACCIONES
6.1	Consolidar mecanismos de participación social para que las personas y sus comunidades sean sujetos activos en las políticas públicas.	COMITÉS COMUNITARIOS, CONVENIOS CON INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR/PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL (ESTIMULOS A LAS OSC)
6.2	Fortalecer a los actores sociales para que a través de sus actividades promuevan el desarrollo de la cohesión y el capital social de grupos y zonas que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión.	PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL
6.3	Mejorar el acceso de productores y organizaciones del sector social para las personas en pobreza extrema de alimentación.	FONDO DE MICROFINANCIAMIENTO A MUJERES RURALES (FOMMUR) PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO AL MICROEMPRESARIO (PRONAFIM)

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNCH

La Cruzada concentra 70 programas de 19 dependencias de la APF¹⁸. Con ellos pretende incidir en los niveles estructural y específico. A nivel estructural, plantea impulsar la producción agrícola, la vivienda, dotar de infraestructura social básica y generar ingresos en la población en situación de pobreza. A nivel específico, busca incidir en la alimentación, nutrición, abasto y comercialización de alimentos, en el acceso a servicios de salud y educación de la población objetivo en pobreza.

Uno importante reto de Sin Hambre es lograr la comunicación global del programa, ya que la planeación de acciones opera bajo el esquema de decisiones conjuntas; ello obliga a los actores involucrados a generar espacios para compartir información y diagnósticos que permitan conjugar objetivos y acciones. Este fin se precisa en los Acuerdos Integrales para el Desarrollo Social Incluyente, suscritos por las entidades federativas y los municipios.

4.1 Observaciones al diseño

¹⁸ Anexo #1

El diseño operativo de la CNCH ha recibido críticas en favor y en contra. Según su decreto, el gobierno debe crear las condiciones que garanticen cumplir con mínimas acciones para concretar la seguridad alimentaria en México (Sedesol, 2013). Por ello su estrategia se inserta en el esquema de discriminación positiva, dentro de las políticas públicas focalizadas, lo cual supone un ejercicio mayor de incidencia en la población.

Generar la seguridad alimentaria desde el enfoque de derechos posiciona al Estado como ente obligado a proveerla a los mexicanos que se encuentran en situación de inseguridad en su alimentación: 20 millones de personas, y a toda la población que padece carencias en la alimentación: 27 millones de personas. Sin embargo, a dos años de su implementación, la CNCH sólo atiende a 4 millones de personas, cuando su meta son 7 millones: una tercera parte del mínimo objetivo.

Como se ha insistido, la seguridad alimentaria no se limita a la población más pobre, para eso existen los programas exclusivos de erradicación de la pobreza. La seguridad alimentaria se vincula con la situación de riesgo y vulnerabilidad, desde su detección hasta generar los mecanismos de erradicación y protección. De acuerdo con las proporciones anteriores, esta focalización implica severos riesgos de exclusión e inacción.

Mediante la focalización, se identifica a los beneficiarios, pero implica una posterior discriminación, consistente en seleccionar perfiles para llevar a cabo cualquier tipo de acción social, desde programas, proyectos, proyecciones, etcétera.

Es un ejercicio constante de nuestro pensar el agrupar por categorías. Focalizar es una actividad que debe realizarse con precisión, sobre todo cuando existen amplias poblaciones (como en el caso de la inseguridad alimentaria, que guardan una condición muy similar) y las líneas diferenciadores pueden llegar a ser poco nítidas.

Se previene sobre la importancia de focalizar, debido a que implica determinar hasta dónde debe discriminarse a los otros grupos de la sociedad que no reúnen

las características a atender a través de una política pública, para reforzar con otras acciones una misma estrategia que vincule a la totalidad de la población (2003).

Por otro lado, focalizar sugiere un punto fijo en la política social: una persona inactiva, un receptor pasivo, que puede llegar a considerarse como paciente y no como agente. Por tal razón, Sen sugiere no confundir la focalización con la selección de los beneficiarios, ya que toda política por naturaleza tiene beneficiarios (2003).

Si bien la focalización en la política pública ha sido un medio de discriminación positiva, es necesario asegurar que la selección no genere mayores resultados negativos a los estimados. Cabe señalar que esta discriminación ha propiciado, en otros casos, la fractura del tejido social comunitario, modificando las relaciones de las personas beneficiarias de los programas y las excluidas de éstos.

Como programa piloto, la CNCH es demasiado amplio y los beneficios e impacto social serían medibles a mediano y largo plazo. Frente a ello, diversos analistas de políticas públicas advierten que una evaluación a corto plazo evidencia más las fallas que los éxitos. También es evidente que su estrategia nacional es muy excluyente, y poco ambiciosa la selección de la población objetivo. Por compararlo con el caso brasileño, no sólo se ha puesto como meta el combate al hambre en la población más vulnerable, sino se ha generado una movilización en la estructura social de los estratos pobres y pobres extremos.

Erradicar el hambre no depende de los amplios subsidios ni del gasto social destinado a este sector, sino de factores políticos, sociales y económicos que permitan generar cambios estructurales: empleo, calidad en la vivienda y los servicios básicos, infraestructura, seguridad social, políticas económicas adecuadas al tipo de sector, voluntad política, transparencia y rendición de cuentas, etcétera.

En los casos extremos de pobreza, el subsidio y la entrega directa de alimentos son la forma más rápida de atacar el problema, pero también la más superficial: si el subsidio se agota, el bienestar de la población se vulnera; “los programas focalizados de transferencia de renta no hacen más que disminuir el sufrimiento de

esas familias literalmente excluidas” (Da Silva, Belik y Takagi, 2011:332). En lo cualitativo, la focalización es una manutención maliciosa para que el beneficiado, al asumirse como privilegiado, reproduzca la dependencia/agradecimiento, medio utilizado en México y otros países latinoamericanos para generar clientelas electorales (De León y Hernández, 2001).

La CNCH determinó su población objetivo: 7 millones de personas, ubicadas en 400 municipios a lo largo y ancho del país, de 2,500 municipios existentes. La atención a los 7 millones de personas sería paulatina e implicaría una nueva discriminación de “inicio” para atender a sólo 3.4 millones de personas.

A partir de esta categoría, la medición efectuada en México precisa que 3.1 millones de personas se localizan en zonas urbanas y 3.9 en zonas rurales; todas ellas son la población en pobreza extrema y con carencias alimentarias, según el ámbito de residencia para 2012.

De acuerdo con la última evaluación presentada a la Auditoría Superior de la Federación, la CNCH señaló que atendió a 2,646,970 personas en 399 municipios. Sin embargo, no presentó información sobre las carencias de acceso a otros derechos sociales, que en términos de evaluación es imprescindible para generar un estudio comparativo en el impacto de la política y verificar si se generó el efecto deseado o, por el contrario, para ajustar la lógica de incidencia.

Esta dinámica refleja los problemas que presentó la CNCH desde su conformación. Uno de ellos se refiere a la definición del problema y, por lógica, a la situación deseada, condiciones necesarias para generar una estrategia de política pública de seguridad alimentaria. Otro problema fue el acotamiento de sus acciones a una población tan específica. La crítica más común es que el acotamiento no produce rupturas en la condición de los beneficiarios, debido a la estructura en la cual se encuentran inmersos.

Un enfoque de políticas de seguridad alimentaria no se acota a una población reducida; por el contrario, se caracteriza por ser universal, ya que la seguridad

alimentaria se logra en la medida en que la población en su conjunto tiene acceso a los alimentos sin menoscabo de las dimensiones de disponibilidad, utilización y estabilidad, aceptadas desde el entorno internacional, así como las políticas económicas nacionales, los sistemas productivos, hasta la dimensión más particular de las prácticas alimentarias en el hogar.

Al respecto, se cuestiona que la CNCH utilizara un concepto e indicador indefinido hasta 2013 para formular una política, y omitiera indicadores conceptualmente más sólidos, lo cual propicia escasez de información para su evaluación. Por ejemplo, la desnutrición crónica, cuya incidencia se encuentra más extendida en el país, es un indicador que dimensiona la inseguridad alimentaria, pero cuyos datos de evolución en la sociedad sistematizados los ha excluido la CNCH para medir los resultados, y solamente ha considerado a la población con desnutrición aguda.

De igual modo, la Cruzada utiliza el concepto de seguridad alimentaria de forma indistinta para hablar de los múltiples factores que intervienen, sin precisar un marco ideal de alimentación para la sociedad, el cual podría determinar las acciones fundamentales para lograr una sustantiva política de SA en México. Si la Cruzada adoptara las dimensiones propuestas por la FAO, podría pensarse que asume el carácter multicausal de la IA; sin embargo, la Comisión Intersecretarial y la Sedesol no lo especifican ni en la propuesta ni en las acciones.

En tanto, los Informes de la Cuenta Pública 2013 y 2014 de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) han posibilitado conocer la primera etapa de la Cruzada Nacional contra el Hambre (constituida por la formulación y el diseño de ésta) y una primera revisión sobre el uso de los recursos públicos (2014; 2015).

La Sedesol, en su diseño programático, incorporó 31 acuerdos integrales con las entidades federativas para mejorar la atención de las necesidades en el territorio; de igual forma, los comités comunitarios serían la base social que sostendría la planeación y la realización de las acciones.

La ASF dio a conocer que la Sedesol le informó sobre la existencia de 57,942 comités comunitarios en el marco de su normatividad, pero de los cuales carecía de una base de datos para conocer su ubicación y las actividades realizadas y sustentadas por los planes comunitarios; la información faltante impidió tener certeza sobre el número de personas pertenecientes a estos comités comunitarios y la dinámica en el territorio.

Cabe resaltar, de acuerdo con el informe 2014, que sí existen datos respecto a la constitución de 193 comités en municipios no considerados por la CNCH, así como una sobrerrepresentación mayor de comités en 24 estados, donde aquéllos los superan en número de localidades (2014).

Todos estos factores imposibilitan evaluar el rubro de participación social como indicador de la CNCH, y dificultan la transparencia del desarrollo del programa, lo cual impide poseer mayores elementos para validar la rendición de cuentas.

El informe de la ASF también evidencia la omisión respecto a los montos de inversión necesarios para implementar los programas, la cual ocasiona problemas en el ejercicio del presupuesto total, como puede verificarse en el presupuesto de 2013, del cual se ejerció sólo el 37.1% del total destinado para los Acuerdos Integrales para el Desarrollo Social Incluyente (ibídem).

Con base en la información de la ASF, del total de programas que se articularían para combatir el hambre, entre 40 y 51 programas se operaron en el 19% de los municipios incluidos; entre 20 y 39, en el 77.3% y entre 13 y 19 operaron en el 3.7%. Sin embargo, el señalamiento de atención del número de los programas no permite conocer la incidencia en favor de la población, ya que, como señala el informe, no se conoce con precisión qué se pretendió lograr con la incidencia de determinados programas, ya que no se tenían identificadas las carencias.

La acción intersecretarial para instrumentar la CNCH debe encauzar los esfuerzos ya implementados; para ello se requiere que la estrategia incorpore un padrón de beneficiarios claro. Al respecto, del total de personas atendidas por el Programa de

Abasto Social de Leche (PASL), el 64% ya estaba incorporado en el programa antes de 2013; eso significa que sólo se incorporó a una población mínima.

Para el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, la CNCH ya atendía el 90.9%. El Programa de Apoyo Alimentario (PAL) atendía al 38.2% de la población objetivo; el Programa de Abasto Rural se incrementó en 2,763 localidades y en el 96.8% de los municipios de atención prioritaria.

El informe de la cuenta pública 2015 señala que, el 1 de marzo de 2013, la Sedesol suscribió un convenio de colaboración con la UAEMEX para desarrollar tres servicios: el primero consistió en sensibilizar a 500 mil madres sobre la importancia de la alimentación de los hijos; el segundo pretendía realizar un evento ferial en todo el territorio nacional, con el fin de divulgar el trabajo comunitario, y fortalecer y construir alianzas entre las organizaciones de la sociedad civil y los diferentes niveles de gobierno; el tercer servicio fue un concierto en el Auditorio Nacional, como parte de las acciones de promoción de la CNCH entre los jóvenes y la concientización respecto al problema del hambre. El monto total a pagar por los servicios solicitados ascendió a 159,850.8 pesos.

El reporte de la ASF indica la recepción de 39,492 despensas de un embarque, según el cual especificaba la entrega de 500 mil despensas; es decir, se comprobó sólo el 7.9% de las despensas; también se detectaron inconsistencias entre los materiales y artículos de uso manifestados por la Sedesol: de 2,294,058 artículos manifestados, sólo se recibieron 1,294,130, el 56.4% de artículos que llegaron a los coordinadores.

En lo correspondiente a la Feria de Organizaciones Sociales, no hay elementos que permitan cuantificar los beneficios aportados por este evento.

Asimismo, la Sedesol suscribió un convenio de colaboración con la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) el 6 de mayo de 2013. Los servicios convenidos fueron el aprovisionamiento y distribución de equipo y material de apoyo por 662,879 500 pesos. Según la ASF, el 95% del presupuesto total se ejerció

mediante adjudicaciones directas, acción contraria a lo establecido por la Sedesol y la UAEM.

Del mismo convenio de colaboración suscrito por la Sedesol y la UAEM, del día 6 de mayo de 2013, para el aprovisionamiento y distribución de equipo de apoyo para la operación de promotores dentro de la ruta sin hambre en los 400 municipios, se detectó que, de los 31,199,568 bienes adquiridos (que ascienden a 396,838,400.00 pesos), ninguno corresponde directamente con alguno de los objetivos de la CNCH. Cabe resaltar que tan sólo entre tres productos: paliacates, tortilleros y vasos de plástico, se ejerció el 58.9% del presupuesto total (233,600,900 pesos).

De acuerdo con el pliego de observaciones de la ASF,

se presume un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal, por un monto de 396,838,411.64 pesos (trescientos noventa y seis millones ochocientos treinta y ocho mil cuatrocientos once pesos 64/100 M. N.), en virtud de que no se tiene evidencia de la adquisición, distribución y la entrega de los bienes a los 400 municipios conforme las especificaciones del apéndice 1 del anexo técnico número 1 del convenio de colaboración” (ASF, 2013: 27).

Los recursos asignados a los contratos y convenios de la CNCH con otras entidades no se han ejercido conforme a las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, ya que, según las auditorías, se observan aspectos que no se apegan ni a los principios de rendición de cuentas ni a los de transparencia, toda vez que se detectaron múltiples indicios de simulación en los servicios, adquisiciones y subcontrataciones que no se alinean a los objetivos de la Cruzada.

En total, para los cinco convenios, con la Universidad Autónoma de del Estado de México (UAEMEX) y la UAEM, se cuantificaron 1,071,289.2 pesos.

La Sedesol no ha aclarado estos datos.

En el marco del Coloquio Una Cruzada Abierta, de la Evaluación a la Acción, del 23 de febrero de 2015, la titular de la dependencia responsable de instrumentar la

CNCH presentó avances respecto a los resultados identificados hasta el momento. Destaca la cobertura a 1,012 municipios con alimentación, vivienda, servicios de vivienda, salud y proyectos productivos. Por otro lado, se enfatizó la participación integral de 90 programas sociales en los municipios seleccionados y un avance claro en la generación de capacidades productivas en las familias beneficiarias.

En relación con los seis objetivos, se precisó lo siguiente:

Objetivo 1. La pobreza alimentaria ha disminuido mediante los comedores comunitarios, las tarjetas Sin Hambre y los huertos familiares.

Objetivo 2. Se espera disminuir la desnutrición crónica y aguda con las tarjetas y los comedores comunitarios.

Objetivo 3. Se pretende fortalecer la producción de pequeños productores a partir de la producción de maíz para autoconsumo, principalmente.

Objetivo 4. Canalizar a las familias de escasos recursos parte de las pérdidas poscosecha a través de alianzas con los bancos de alimentos.

Objetivo 5. Se han generado mecanismos de participación social a través de los comités comunitarios.

Objetivo 6. Nada se dijo respecto a la promoción del desarrollo económico y el empleo en las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.

La pobreza alimentaria es una condición múltiple que impide a la persona acceder a una alimentación adecuada; la entrega de alimentos es una medida de emergencia que debe utilizarse con sumo cuidado para no minimizar los esfuerzos ni crear círculos negativos de dependencia entre los beneficiarios.

En lo concerniente al objetivo 2, la declaración deja ver que los resultados no son claros todavía.

El objetivo 3 puede abordarse como una primera etapa: la del propio abastecimiento de los agricultores; sin embargo, la posibilidad del autoconsumo ha sido la condición de marginalidad que el pequeño campesino ha aceptado al dejar de ser pequeño productor. En consecuencia, el autoconsumo no debe considerarse aún un sólido paso para promover la producción de pequeños productores. Lo anterior demanda ser más exhaustivos en el análisis de las condiciones que permean a este sector de sumo heterogéneo e incidir de acuerdo con la capacidad, territorio y condición.

El resultado visible del objetivo 4 será impreciso mientras no exista un informe que identifique la sinergia entre los productores, los bancos de alimentos, la sociedad civil y la población objetivo; no se puede tener claridad ni del total de las personas beneficiarias ni de la forma en que se están beneficiando.

El objetivo 5 se cumple en la medida que se constituyen comités comunitarios. Aquí conviene una observación a partir de la variable para medir la participación, ya que podría replantearse a partir de un mayor número de indicadores que guarden relación con el objetivo de propiciar un tejido social en las comunidades, es decir, fortalecer las relaciones interpersonales que favorezcan intercambios sociales y económicos a menores costos, situaciones que Gerardo Torres observa muy bien desde un enfoque territorial.

Por sí mismo, el comité comunitario no garantiza relaciones sociales articuladas, relaciones orgánicas que trasciendan los intercambios propios que se llevan a cabo bajo el tutelaje y la vigilancia del representante del programa; ni se están sentando las bases para crear entramados sociales que se vuelvan autogestivos y articularse en cooperativas o cualquier tipo de organización social con beneficios económicos.

El objetivo 6 es sumamente amplio y abarca diversos sectores. Por ello conviene especificar rubros, líneas o ejes de acción que operativa y sistemáticamente hagan viable el esfuerzo de generar condiciones para el desarrollo económico y promoción del empleo en los municipios seleccionados. Los apoyos dirigidos a estos municipios son fundamentales, pero las condiciones para incorporar a toda la población en una dinámica económica no deben dejarse de lado.

El proceso focalizador es excluyente como método selectivo, una dinámica económica para personas seleccionadas en contextos de amplia pobreza no debe implementarse sola; los niveles de carencias se reproducen en lo económico y poseen un efecto multiplicador. Esta diferenciación se puede observar con claridad en las comunidades con tasas migratorias, que empiezan a generar procesos conocidos como privaciones relativas.

4.2 Resultados intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Municipios piloto: Zinacantán (Chiapas), Guachochi (Chihuahua), Mártir de Cuilapa (Guerrero), San Felipe del Progreso (Estado de México) y Tehuacán (Puebla)

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social ha emitido su última evaluación (julio de 2015) respecto a los niveles de pobreza en México. El país no ha logrado contrarrestar el número de pobres, y la última medición evidencia un incremento.

Mientras que en 2010 el porcentaje de la población en pobreza alcanzaba al 45.5% del total nacional, para 2014 se elevó a 46.2%, un incremento de 1 millón 991 mil 700 personas más en pobreza. Sin embargo, la pobreza extrema se redujo del 9.8% al 9.5% de la población total, lo cual significa que 86 mil 700 personas dejaron de estar en esa condición, es decir, se obtuvo un avance de 0.8% en la reducción de la pobreza extrema.

Las anteriores cifras no muestran una clara incidencia positiva en los resultados de la pobreza. Por el contrario, la pobreza se multiplicó 10 a 1 en comparación con quienes dejaron de ser considerados en ese rubro. Incluso la población que dejó de ser pobre extrema: 86 mil 700 individuos, no necesariamente ha logrado salir de la condición de vulnerabilidad y sea actualmente sujeto de derecho.

El análisis de los resultados de los indicadores de carencias sociales por grupos de población identifica que del 100% del grupo atendido por el programa que sufría la carencia por acceso a la alimentación en 2012-13, el 42.2% aún la padecía en 2014.

Sobre la incidencia y/o medición, se generan muchas preguntas. Si la focalización abarcó un universo sumamente pequeño en cuanto a la población total (a la cual se atendió durante el tiempo que lleva el programa, dándole un seguimiento puntual), ¿por qué sólo 57.8% de esa población superó la carencia? ¿Significa esto, según la medición, que la persona ya no padece la carencia de acceso a la alimentación? ¿Que se le aseguró su derecho? ¿Que en el momento de la entrevista asiste a comer a diario a los comedores comunitarios, pero si éstos dejasen de funcionar de nuevo padecerían la carencia? ¿Sólo si recibe programas, como PAL y Prospera, asegura su derecho a la alimentación? ¿No se ha identificado adecuadamente a la población deseada?

Pese a la falta de claridad sobre estas cifras y del impacto de la Cruzada Nacional contra el Hambre, analizar los resultados de los cinco lugares pilotos: Zinacantán (Chiapas), Guachochi (Chihuahua), Mártir de Cuilapa (Guerrero), San Felipe del Progreso (Estado de México) y Tehuacán (Puebla), ofrece más detalle y precisión.

4.2.1 Resultados: Zinacantán, Chiapas

Los resultados presentados por el Coneval indican que la población en situación de pobreza en 2010 ascendía en este municipio al 94.9%; actualmente se redujo 1.7%, al pasar al 93.2%. En ese mismo periodo, el índice de población con al menos una carencia social no cambia, se mantiene en 99.9%.

En el tema alimentario, la población con carencia representaba el 52.8% de la población total; para 2014 se redujo 16.4%, al registrar el 36.4%.

Sin embargo, los resultados sobre la población en situación de bienestar muestran una notoria amplia población que no alcanza el ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (72.8%) y una población con ingreso inferior a la línea de bienestar (93.2%); son rubros con reducción poco significativa: de -1% y -1.7%.

4.2.2 Resultados: Guachochi, Chihuahua

El municipio de Guachochi registra la mayor reducción de la población en situación de pobreza, ya que del 83.2% que había en 2010, para 2014 se redujo al 77.8%. Las personas en pobreza extrema pasaron del 52.4% en 2010 al 38.9% en 2014. En el mismo periodo, la población con al menos tres carencias cambió su situación de modo significativo, al pasar del 74.4% al 54.2%.

En 2010, la población en el rubro de alimentación presentaba el 60.7%, y para 2014 se redujo al 31.4%.

La línea del bienestar también se redujo, pero en menor grado que las anteriores: la línea de bienestar mínimo en la población se situó en el 53.9% (-3.8%); la línea de bienestar se ubicó en el 78.7% (-5.5%).

Cabe agregar que Chihuahua fue de las entidades que redujeron el porcentaje y la población en pobreza, pero donde el número de pobres extremos se incrementó 47%, al pasar de 1 millón 363 mil personas en 2010, a 2 millones (Coneval, 2015b). Conviene estudiar más aspectos de la incidencia que permitieron el logro de tales avances en Guachochi, pese a la tendencia estatal de pobreza extrema.

4.2.3 Resultados: Mártir de Cuilapa, Guerrero

Entre 2010 y 2014, el índice de población que vivía en situación de pobreza se redujo ligeramente (-5.4%) al 77.8%. En cambio, se aprecia una disminución considerable en la población que presentaba al menos tres carencias sociales: del 74.4% registrado en 2010 se pasó al 54.2% en 2014.

También la carencia por acceso a la alimentación se redujo significativamente en ese periodo: del 60.7% en 2010 al 31.4% en 2014.

En el rubro de bienestar, al igual que en los otros municipios, la reducción fue mucho menor: -3.8% en la línea de bienestar mínimo y -5.5 en la línea de bienestar, presentándola actualmente el 53.9% y el 78.7%, respectivamente.

4.2.4 Resultados: San Felipe del Progreso, Estado de México

En San Felipe del Progreso la población en situación de pobreza extrema pasó del 55.8% en 2010 al 43.9% en 2014. La población en pobreza se redujo -5%, pues en 2010 registró el 86.7% y para 2014 el 81.7%.

La población que presenta al menos tres carencias sociales disminuyó -7%, ya que para 2010 el porcentaje de la población en esta situación era el 78.6% y para 2014 se encontraba en el 71.6%.

En este municipio el índice de población que se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo reporta se redujo -10.1%, ahora presenta el 53.8%; sin embargo, la línea de bienestar sólo disminuyó -4.9%, y registra el 82%.

Las cifras a nivel estatal que reporta Coneval muestran un deterioro generalizado de las condiciones del Estado de México, que presenta un incremento importante de población en pobreza y pobreza extrema.

4.2.5 Resultados: Tehuacán, Puebla

Este municipio presenta diferencias notables. El porcentaje de la población que se encontraba en pobreza en 2010 era del 57.2%, y en 2014 se posicionó en el 60.5%. La población que se encontraba en pobreza extrema disminuyó al pasar del 9.7% al 8.2% (-1.5%).

De acuerdo con los datos del Coneval, la población registrada con tres carencias o más pasó, en el mismo periodo, del 34.8% al 24.6% (-10.2%).

En el rubro principal de acceso a la alimentación, el porcentaje de la población pasó del 28% en 2010 al 31.7% en 2014 (un incremento de 3.7%).

Asimismo, de 2010 a 2014, la población con ingreso inferior a la línea de bienestar pasó del 65.6% al 67.7%, y la población por debajo de la línea de bienestar mínimo pasó de 18.8% a 23%.

4.2.6 Conclusiones de los casos

El dato constante en los cinco municipios fue que el índice de población en pobreza extrema se redujo. Los demás resultados importantes para este análisis (población en pobreza, población con al menos tres carencias, población con carencia en la alimentación, población por debajo de la línea de bienestar y bienestar mínimo) variaron significativamente.

Tehuacán destaca por el incremento de la mayoría de sus resultados en sentido negativo, para el periodo referido. En Zinacantán resalta la reducción amplia en los indicadores de pobreza extrema, población con al menos tres carencias y población con carencia en el acceso a la alimentación. En San Felipe del Progreso, la tendencia del Estado de México impone condiciones más complicadas para lograr resultados positivos y permanentes; no obstante, el indicador de pobreza extrema se presume muy alentador, igual que en las de la línea de bienestar y bienestar mínimo. Guachochi logra unos resultados muy positivos entre la población en pobreza extrema, la que posee al menos tres carencias sociales y la que presenta carencia en la alimentación; si bien sus condiciones fueron adversas (en menor grado que en el Estado de México), sus cifras resultan muy positivas. El mayor logro de Cuilapa fue la reducción de la población en pobreza extrema.

Desde esta visión comparativa en el lapso 2010-2014, las cifras muestran lo que se esperaría de cualquier acción directa en una población: modificar la realidad y las condiciones de la población objetivo. No obstante, cabe preguntarse si el resultado presentado versus el presupuesto empleado genera un saldo positivo en la balanza nacional, que se traduciría en un impacto positivo en muchos indicadores: escolar, nutricional, laboral, violencia, seguridad alimentaria (la cual está más allá del combate al hambre), etc. Es cierto que un cálculo como el mencionado en primera instancia sería muy complejo de definir y, en segundo lugar, aun definiéndolo, sería sumamente caro y quizás tendría un amplio sesgo.

Sobre la base de estos resultados, es de interés general profundizar en aspectos más cualitativos y de percepción de la población, en mediciones antropométricas, estudios de caso, con el fin de analizar los programas articulados en los municipios que presentan mejores/peores resultados, cómo se tejió la estrategia identificando

actores, beneficiarios, autoridades, etc., la desagregación del tipo de población atendida, entre otros temas. Un asunto clave en la CNCH será la resiliencia frente a las adversidades de las fluctuaciones nacionales e internacionales, los fenómenos naturales, el compromiso y la responsabilidad política, etcétera.

4.3 A manera de cierre...

Los cinco municipios nombrados fueron un campo experimental de mayor control social, económico y político, situación que los demás municipios comprendidos en la CNCH no comparten. La información que de ellos se tiene es imprecisa e insuficiente para este análisis, dado el interés por conocer el impacto cuantitativo y cualitativo, ya que el diseño de la estrategia prometió incidencias generales y específicas, así como reformas estructurales y locales.

En el análisis de la política pública, en específico en el tema alimentario, esperar resultados inmediatos con objetivos tan ambiciosos sería ignorar el mismo proceso de la dinámica social. Cabe esperar información más fidedigna y, en su caso, incluir elementos de investigación empírica para fortalecer un análisis como éste.

Por tal razón, se deberán seguir señalando los grandes problemas en materia de política pública en el país, entre ellos: la falta de voluntad política para acabar con el problema; el clientelismo que se administra principalmente para ganar espacios electorales y el control social en el territorio nacional, todo ello como un medio para generar riquezas particulares a través del mal uso de los recursos públicos.

Si bien la instrumentación y la coordinación de la estrategia tienen su propia lógica de funcionamiento y sus propios retos, el diseño institucional que debe dar soporte no existe; por tanto, la operatividad del programa se ve mutilada por factores políticos, aunados a los sociales y económicos, de diseño y ejecución.

CONCLUSIONES

Para alcanzar la seguridad alimentaria se debe incidir directamente en las políticas que propicien el dinamismo de este sector: en la producción y la productividad de alimentos. El caso mexicano es ejemplo de la desprotección a la cual se somete al campesinado ante el mercado interno, la progresiva reducción de subsidios, capacitación y participación del mercado primario en la balanza comercial.

Como menciona Carmen del Valle, el sector agrícola es fundamental para atender las necesidades de la población que vive con apego a este sector; se le debe incluir en el diseño de la estrategia de desarrollo rural nacional para el abasto alimentario interno, pero también sus prácticas alimentarias, las experiencias acumuladas de los productores, que pueden, en concordancia con el desarrollo intelectual de los investigadores, detonar procesos autoorganizativos pero firmemente relacionados con una política nacional inclusiva, que no sean actores externos y alejados de las partidas presupuestales gubernamentales (2011).

El localismo puede formar parte de una propuesta de desarrollo que incluya la defensa del territorio, las prácticas alimentarias y las “cocinas”, y la regionalización de los alimentos, para contribuir a la diversidad nacional y a los intercambios.

Bolivia, a través del Plan Nacional de Desarrollo, impulsa un patrón de desarrollo integral y diversificado, el cual le permite dejar de ser un exportador neto de materia prima y generar una cadena productiva diversificada que fortalece diferentes sectores, como el agropecuario y turístico; a su vez, responde al paradigma basado en el “vivir bien”, el cual implica “armonía entre el ser humano y su entorno económico, social y cultural”. Con apego a este paradigma, se impulsan prácticas económicas comunitarias en formas asociativas, que permiten crear cooperativas y microempresas (Aguirre, 2007).

En México la seguridad alimentaria es un problema de distribución y de producción, pero en específico de medios de producción. ¿Qué medios productivos se priorizan para generar la seguridad alimentaria en México? ¿Por qué no se usan los medios mexicanos para alcanzar la seguridad alimentaria de la misma población? ¿Por qué

se recurre a grandes importaciones sin contrarrestarlas con incentivos propios al país?

Cynthia Hewitt advierte: si el gobierno basa la seguridad alimentaria en el modelo neoliberal, en los mercados mundiales alimentarios, los programas de desarrollo económico rural no se justifican, por la nula relación entre la demanda interna de consumo alimentario y la producción de bienes para el consumo de la población.

Los productores campesinos de pequeña escala (agricultores familiares) son marginados por los gobiernos y las políticas públicas en México en lo que a fomento productivo se refiere. En el medio rural vive el 23% de la población nacional, unos 26 millones de personas, con fuertes lazos con la agricultura, y el 70% de ellos sufren condiciones de pobreza.

De las unidades productivas del campo, 4 millones 68 mil, el 85% son minifundistas (tienen menos de cinco hectáreas). La estructura programática del presupuesto federal establecida por la Sagarpa y la Secretaría de Hacienda favorece a los grandes productores y las agroindustrias que monopolizan el sector.

La ruta de México deja ver que cada vez se importarán más productos agroalimentarios; aumentarán las importaciones de carne de cerdo (36%), res (200%) y aves (52%); el maíz, semilla básica de la alimentación mexicana, formará parte de la lista –se estima que en los próximos diez años el país será el segundo mayor importador, después de Japón (periódico *La Jornada*, 21 de marzo de 2015).

Acrescentar el capital humano de la mujer es una forma eficaz de reducir la pobreza. Mozambique y Egipto muestran que la reducción del número de personas por debajo de la línea de pobreza se vincula con el incremento de la producción de los cultivos y que mayor inversión en la educación de la mujer disminuye la malnutrición infantil.

En sentido opuesto, estudios realizados en Bangladesh evidencian que la mujer sigue padeciendo la mayor de las desigualdades en el hogar: en el consumo alimentario sobresalen las preferencias por el género masculino (en específico por

los infantes varones), con lo cual se demuestra que las mujeres son excluidas desde edades tempranas, y se agudiza en edades adultas (FAO, 2002b; 2013).

Es claro que la sociedad mexicana está exigiendo la satisfacción de sus necesidades básicas alimentarias y el respeto por sus formas tradicionales de producción y de consumo.

Hasta ahora la CNCH atiende de forma acotada parte del complejo mundo de la seguridad alimentaria (el problema del hambre), cuando su diseño apunta a generar sinergias en lo territorial y lo administrativo para incidir en las políticas estructurales y específicas, e impulsar el desarrollo del sector campesino minifundista; en el caso más lógico, debiera apoyar la defensa del maíz, motor económico, social y cultural de muchos municipios y localidades marginadas.

El compromiso del sector privado no aparece aún en ningún informe; las compras y el aseguramiento de las producciones campesinas existentes tampoco han sido tratados. No está claro cómo funcionará o si funciona ya el banco de alimentos.

Los comedores comunitarios son la bandera de la CNCH, pero ésta no genera condiciones para modificar la realidad de las personas que asisten a tomar sus alimentos; según la Sedesol, sólo el 12% se vincula con un proyecto productivo, y sólo se ataca la carencia alimentaria a partir de la subvención de alimentos a bajo costo.

Se han realizado acciones que nada han aportado a la situación actual, como los concursos de fotografía y conciertos; además, como se precisa en los Informes de la Cuenta Pública 2014 y 2015 de la Auditoría Superior de la Federación, se simulan gastos, acciones, cursos; se inflan las sumas gastadas en material operativo que no ha llegado a los lugares de destino.

Fuentes de consulta

Referencias legales

Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 12, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), (20º periodo de sesiones, 1999), U.N. Doc. E/C.12/1999/5 (1999). Disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm12s.htm> [Consultado el 19 de septiembre de 2014]

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (con vigencia al 20 de mayo de 2014). Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/10.htm?s=> [Consultada el 23 de mayo de 2014]

Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. Primera edición: 1994. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas [Disponible en (<http://info4.juridicas.unam.mx>) [Consultado el 7 de agosto de 2015]

Ley de Desarrollo Rural Sustentable (última reforma el 12 de enero de 2012). Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf> [Consultada el 21 de mayo de 2014]

Ley General de Desarrollo Social (última reforma el 07 de noviembre de 2013). Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf> [Consultada el 22 de mayo de 2014]

Ley General de Salud (última reforma el 02 de marzo de 2014). Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142.pdf> [Consultado el 21 de mayo de 2014]

Ley de Planeación (última reforma el 09 de marzo de 2012). Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf> [Consultado el 22 de mayo de 2014]

Observación General 3 (1990). La índole de las obligaciones de los Estados Partes (Artículo 11[2] del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Disponible en <http://www2.fices.unsl.edu.ar/~prosoc/material/14bOG3.pdf> [Consultado el 19 de septiembre de 2014]

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013 [Consultado el 21 de mayo de 2014]

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador". Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html> [Consultado el 19 de septiembre de 2014]

Recursos electrónicos

Álvarez Leguizamón, Sonia. *Una presentación desde América Latina*, en Spicker, Paul; Álvarez Sonia, y David Gordon (editores) (2009). *Pobreza: un glosario internacional*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2009, 320 p. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120518121154/glosario.pdf> [Consultado el 23 de octubre de 2015]

Andrade, Pablo (2010). *La pobreza en América Latina: ¿una dimensión olvidada de la integración económica regional?*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 144 p. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120518010124/andrade.pdf> [Consultado el 23 de octubre de 2015]

Auditoría Superior de la Federación. *Análisis de la Cuenta Pública 2013*. Disponible en <http://www.asf.gob.mx/Section/58> Informes de Auditoría [Consultado el 21 de mayo de 2015]

-----*Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias*. Disponible en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorías/2013_0180_a.pdf [Consultado el 21 de mayo de 2015]

-----*Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre*. Disponible en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorías/2013_0275_a.pdf [Consultado el 21 de mayo de 2015]

Barquera *et al* (2001). "Políticas y programas de alimentación y nutrición en México", en *Revista de Salud Pública*, México, Vol. 43 (5): 464-477. Disponible en <http://bvs.insp.mx/rsp/articulos/articulo.php?id=000336> [Consultado el 10 de agosto de 2015]

Bayón, Cristina Ma. (2009). "Oportunidades desiguales, desventajas heredadas. Las dimensiones subjetivas de la privación en México", en *Revista Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol. XV, No. 44, Enero-Abril de 2009. Disponible en <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/espinal/espinalpdf/espinal44/mariacristina.pdf> [Consultado el 30 de septiembre de 2015]

Bertrán, M. y Arroyo, P. (Ed.) (2006). "El análisis antropológico de los hábitos es imperativo antes de una intervención alimentaria", en *Antropología y Nutrición*. México: Fondo Nestlé para la Nutrición. Funsalud. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
<http://www.fondonestlenutricion.org/pdf/menu_izq_ok/07%20ORIENT%20ALIM/PROMOC%20SALUD/Analisis_antrop_habitos.pdf> [Consultada el 5 de marzo de 2012]

Brachet-Márquez, Viviane. “El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2000)”, en Riesco Manuel (editor), *Social Policy in a Development Context. Latin America. A New Developmental Welfare State in the Making?* (Draft paper prepared within the UNRISD Research Area ‘Social Policy in a Development Context’), Ginebra, Suiza, United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD, 2004. 21 p. Disponible en http://cep.cl/UNRISD/Papers/Mexico/Editing/Mexico_Paper.rtf [Consultado el 31 de agosto de 2014]

Carbonell, Miguel (2004). *Los derechos fundamentales*, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 185, Primera edición. Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1408>) [Consultado el 09 de septiembre de 2015]

Comité de los Derechos Políticos, Económicos y Sociales, *El derecho a la alimentación*. Informe presentado por Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación (7 de febrero de 2001), Doc. E/CN.4/2001/53, párrafo 14. Disponible en www.fao.org/docrep/016/k7286s/k7286s.pdf [Consultado el día 11 de julio de 2015]

Coneval (2011). *Informe de pobreza en México, 2010*. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES/PDF/Informe_de_Pobreza_en_Mexico_2010.pdf [Consultado el 24 de agosto de 2014]

------(2012) *Coneval informa los resultados de la medición de pobreza 2012*. [En línea]. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza_2012/COMUNICADO_PRENSA_003_MEDICION_2012.pdf [Último acceso: 13 de agosto de 2014]

------(2014) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. [En línea]. Disponible en <http://www.coneval.gob.mx> [Último acceso: 09 de agosto de 2014]

------(2015a) *Medición de la pobreza en México 2014*. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx [Consultado el 23 de agosto de 2015]

------(2015b) *Informe de la evaluación de la política de desarrollo social 2014*. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/IEPDS_2014.aspx [Consultado el 23 de agosto de 2015]

------(2015c) *Resultados intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. Disponible en

http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Coneval_%20Resultados%20intermedios_CNCH.pdf [Consultado el 23 de agosto de 2015]

Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the world. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/016/ap554e/ap554e.pdf> [Consultado el 19 de septiembre de 2014]

De Buen Lozano, Néstor (1994). *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*. ISSSTE, IMSS, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/736/1.pdf> [Consultado el 20 de agosto de 2015]

De León, Peter y José M Hernández (2001). *El Caso del Programa Nacional de Solidaridad en México: Estudio comparado de terminación de políticas* [electrónico]. El Colegio de México, Disponible en http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/RGUDAIBAF28VD81934G6FIUYIQCA8.pdf [Consultado el 31 de julio de 2015]

Declaración Final del Foro Mundial Sobre Soberanía Alimentaria. Disponible en http://movimientos.org/es/cloc/show_text.php3%3Fkey%3D741 [Consultado el 22 de abril de 2015]

Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. 2004. Disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/009/y9825s/y9825s.pdf> [Consultado el 19 de septiembre de 2014]

El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones. Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación. Disponible en http://www.theaahm.org/fileadmin/user_upload/aahm/docs/i3448s.pdf [Consultado el 19 de septiembre de 2014]

Escobar, A. Beatriz (2003). *El problema del hambre en el sur de Sudán en la actualidad* [electrónico]. Disponible en <http://ceaa.colmex.mx/aladaa/imagesmemoria/beatrizescobar.pdf> [Consultado el 12 de marzo de 2015]

FAO. *Una introducción básica a los conceptos de seguridad alimentaria*. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf> [Consultado el 15 de enero de 2014]

FAO. *Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria*. Disponible en <http://www.edualter.org/material/sobirania/declaracion%20cuba.pdf> [Consultado el 17 de enero de 2014]

FAO. *Proyecto de ley sobre soberanía y seguridad alimentaria y nutricional por el derecho a la alimentación.* Disponible en http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/other_documents/doc_news/Proyecto-de-Ley-SAN.pdf [Consultado el 15 de enero de 2014]

FAO. 1974. *Conferencia Mundial sobre Alimentación.* Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/352/46.pdf> [Consultado el 17 de enero de 2014]

FAO. 1992. *Conferencia Internacional de Nutrición.* Disponible en <http://www.fao.org/docrep/v7700t/v7700t04.htm> [Consultado el 15 de enero de 2014]

FAO. 1996. *Cumbre Mundial sobre Alimentación.* Disponible en <http://www.fao.org/docrep/x2051s/x2051s00.HTM> [Consultado el 15 de enero de 2014]

FAO. 1996. *Declaración de Roma.* Disponible en <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm> [Consultado el 15 de enero de 2014]

FAO. 2002. *Proyecto de Resolución para la Cumbre Mundial sobre Alimentación: cinco años después.* Disponible en <http://www.fao.org/worldfoodsummit/spanish/draftres-s.pdf> [Consultado el 15 de enero de 2014]

FAO (2002b) *La reducción de la pobreza y el hambre: la función fundamental de la financiación de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural.* Disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/003/Y6265S/Y6265S00.pdf> [Consultado el 11 de julio de 2015]

FAO. (2009). *1'020 millones de personas pasan hambre.* [En línea] Disponible en <http://www.fao.org/news/story/es/item/20568/icode/> [Último acceso: 3 de marzo de 2014]

FAO (s/f). *Seguridad Alimentaria y Nutricional. Conceptos Básicos. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria-PESA-Centroamérica.* [En línea]. Disponible en <http://www.pesacentroamerica.org/biblioteca/conceptos%20pdf.pdf> [Último acceso: 13 de septiembre de 2014]

FAO, 2010. *III Foro del Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe. Declaración.* Disponible en <http://www.asamblea.gob.ni/rrii/Informe33.pdf> [Consultado el 22 de mayo de 2014]

FAO, 2011. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. ¿Cómo afecta la volatilidad de los precios internacionales a las economías nacionales y la seguridad*

alimentaria? Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). [En línea] Disponible en <http://www.fao.org/docrep/014/i2330s/i2330s.pdf> [Último acceso: 13 de agosto de 2014]

FAO 2013. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación*. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/013/i2050s/i2050s.pdf> [Consultado el 09 de enero de 2015]

FAO 2015. *Panorama de la Inseguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe. La región alcanza las metas internacionales del hambre*. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i4636s.pdf> [Consultado el 12 de abril de 2016]

Ferrajoli Luigi, 2001. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta. Págs. 19-56. Disponible en http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Derechos_fundamentales_ferrajoli.pdf [Consultado el 24 de marzo de 2014]

Golay, Christophe y Malik Özden. *El derecho a la alimentación. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por los tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales*. Programa de Derechos Humanos del Centro Europa-Tercer Mundo (CETIM). Disponible en <http://www.cetim.ch/es/documents/Br-alim-A4-esp.pdf> [Consultado el 19 de septiembre de 2014]

Hernández et. al. 2013. *La situación demográfica en México. Panorama desde las proyecciones de población*. Conapo. Disponible en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/La_situacion_demografica_en_Mexico_Panorama_desde_las_proyecciones_de_poblacion [Consultado el 01 de octubre de 2014]

INEGI (2014). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*. [En línea]. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/regulares/Enigh/default.aspx> [Último acceso: 20 de junio de 2014]

Katz, Esther. 2009. *Recomposiciones Sociales en América Latina. Antropology of food*. Disponible en <http://aof.revues.org/6431> [Consultado el 01 de octubre de 2014]

Latham, M. C., (2002). "Nutrición internacional y problemas alimentarios mundiales en perspectiva", en *Nutrición Humana en El Mundo en Desarrollo*. Roma, FAO. [En línea] Disponible en <http://www.fao.org/docrep/006/w0073s/w0073s00.htm> [Último acceso: 13 de agosto de 2014]

Lobo, Luis. "Contexto regional: las trampas de la lucha contra la desnutrición infantil", en *Cooperación internacional y políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional*. 2014, FAO, documento electrónico disponible en

<http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20coeditadas%20por%20AECID/Cooperaci%C3%B3n%20Internacional%20y%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20de%20Seguridad%20Alimentaria%20y%20Nutricional.pdf> [Consultado el 20 de mayo de 2015]

Lobo, Luis. “El modelo de intervención del proyecto ‘estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil’”, en *Cooperación internacional y políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional*. 2014, FAO, documento electrónico disponible en <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20coeditadas%20por%20AECID/Cooperaci%C3%B3n%20Internacional%20y%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20de%20Seguridad%20Alimentaria%20y%20Nutricional.pdf> [Consultado el 20 de mayo de 2015]

Maria do Carmo S. Freitas, Paulo G. L. Pena. *Un mito del hambre en el nordeste de Brasil*. Facultad de Nutrición de la Universidad Federal de Bahía Departamento de Medicina Preventiva de la Facultad de Medicina de la Universidad Federal de Bahía. Disponible en <http://www.raco.cat/index.php/QuadernselCA/article/viewFile/51413/131242> [Consultado el 18 de marzo de 2014]

Informe preparado por Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos. 57° periodo de sesiones. Disponible en <http://derechoalaalimentacion.org/wp-content/uploads/2012/08/Primer-informe-del-Relator-Especial-Alimentaci%C3%B3n.pdf> [Consultado el 15 de mayo de 2016]

Martínez Jasso, I. y Villezca Becerra, P.A., (2003). *La alimentación en México. Un estudio a partir de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares* [En línea] Disponible en <http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/sociodemograficas/alimento03.pdf> [Último acceso: 20 de junio de 2014]

Monterroso, L. E., (2006). “Exilio Político por Hambre” en *Seguridad Alimentaria y Políticas de Lucha contra el Hambre*. Córdoba, Oficina de Cooperación Internacional de Desarrollo, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba-Seminario Internacional sobre Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre.

OCDE, (s/f). *Obesidad y la economía de la prevención*. [En línea]. Disponible en http://www.oecd.org/document/37/0,3343,es_36288966_36288553_46077029_1_1_1_1,00.html [Último acceso: 13 de agosto de 2014]

People's Food Sovereignty Network, 2013. People's Convention on Food Sovereignty. http://www.foodsov.org/index.php/resources/doc_details/69-peoples-convention-on-food-sovereignty [Consultado el 15 de enero de 2014]

PMA. *El PMA: 40 años combatiendo el hambre* [electrónico]. Disponible (http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp066140.pdf) [Consultado el 01 de agosto de 2015]

Programa Mundial de Alimentos, (2014). *Datos del hambre*. [En línea]. Disponible en <http://es.wfp.org/hambre/datos-del-hambre> [Último acceso: 13 de agosto de 2014]

Sassi, Franco (2014). *La obesidad y la economía de la prevención [Fit not Fat]*. OECD. Consultado el 30 de agosto de 2015 en (<http://www.oecd.org/els/health-systems/46068529.pdf>)

Seguridad Alimentaria y Políticas de Lucha contra el Hambre. Seminario Internacional sobre Seguridad Alimentaria y Hambre (2006). Disponible en <http://www.uco.es/internacional/cooperacion/documentos-de-interes/documentos/publicaciones/Seguridad-Alimentaria-y-Políticas-de-Lucha-contra-el-Hambre.pdf> [Consultado el 06 de octubre de 2014]

¿Qué es la soberanía alimentaria? Disponible en http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/doku/bat/soberania_alimentaria.pdf [Consultado el 15 de enero de 2014]

Sen, Amartya, 2009. *Hambruna y democracia*. http://ocw.uib.es/ocw/economia/historia-del-pensamiento-economico/my_files/quintacarpeta/Amartya.Sen/articulosamartya/Hambrunas%20y%20democracia.htm [Consultado el 29 de septiembre de 2014]

Sen, Amartya. *La economía de la focalización* [electrónico] Comercio Exterior, Vol. 53, Núm 6, junio de 2003. Disponible en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/53/7/RCE.pdf>) [Consultado el 01 de agosto de 2015]

Simon, Geroge-André. *Concepto y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria: de dónde venimos y hacia dónde vamos* [electrónico]. Disponible en (http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/185957/2/pdf_REEAP_r224_19_45.pdf) [Consultado el 01 de agosto de 2015]

Spalding, Rose J. *El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia*. Estudios Sociológicos III: 8, 1985. El Colegio de México. 35 p. Disponible en http://biblio-codex.colmex.mx/exlibris/aleph/a21_1/apache_media/IQ5Y334CEJUGX42CRVAVX85JGRGTL5.pdf [Consultado el 31 de agosto de 2014]

Torres Salcido, Gerardo. *Intensidad de la pobreza alimentaria en las zonas rurales. Localización y nuevas perspectivas para el desarrollo rural. Revista Estudios Agrarios, Procuraduría Agraria.* Pp (47-61) Disponible en (http://www.pa.gob.mx/publica/rev_44/analisis/03%20intensidad%20de%20la%20pobreza.pdf) [Consultado el 12 de mayo de 2015]

UNESCO-México. *La cocina tradicional mexicana, cultura comunitaria, ancestral y viva. El paradigma Michoacán.* Disponible en <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=es&pg=00011&RL=00400> [Consultado el 21 de septiembre de 2014]

Von Braun, J., T. Teklu, and P. Webb. 1998. *Famine in Africa: Causes, Responses, and Prevention.* Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press for the International Food Policy Research Institute. Disponible en <https://books.google.com.mx>

Bibliografía impresa

COPLAMAR (1982) *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000.* México. Siglo XXI editores.

De Castro, Josué (1975). *Geografía del hambre.* Colección América Nuestra. 332 pp.

De Rosas, Jeanette. (2012). *Cambios recientes en los patrones alimentarios de hogares rurales en la migración internacional. El caso de Tlaxcala y Morelos.* Tesis de Licenciatura. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. 124pp.

Delgadillo Macias, Javier; Fuentes Aguilar, Luis y Torres Torres, Felipe (1993). *Los sistemas de abasto alimentario en México frente al reto de la globalización de los mercados.* México. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM. 240 p.

Dieterlen, Paulette (comp) (2010). *Los derechos económicos y sociales. Una mirada desde la filosofía.* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas. 257 pp.

Dieterlen, Paulette (2006). *La pobreza. Un estudio filosófico.* FCE, UNAM. 189 pp.

Dréze, J.; Sen, A.; Hussain, A. (Eds.) (1995). *The Political Economy of Hunger. Selected essays.* Claredon Press, Oxford.

González Chávez, Humberto. Desacatos, núm. 25. Septiembre-Diciembre 2007, *Revista de Antropología Social*, 7-20pp.

Iturriaga, José. "Los alimentos cotidianos del mexicano o de tacos, tamales y tortas. Mestizaje y recreación", en Long, Janet (coord.) (1997), *Conquista y comida: el encuentro de dos mundos*. UNAM. España.

Luiselli, Cassio F. *Análisis comparativo de los sistemas alimentarios de China y México*. Estudios de Asia y África XVIII: 2, 1983. 36 p.

Mintz, Sidney (2003). *Sabor a comida, sabor a libertad. Incursiones en la comida, la cultura y el pasado*. Conaculta/Ciesas. México.

Pardo, María Del Carmen (comp.). *De la administración pública a la gobernanza*. México. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales. 227 pp.

Pereira, Gustavo (2004). *Medios, capacidades y justicia distributiva*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Filosóficas. 401 pp.

Rubio, Blanca (Coord.) (2013). *La crisis alimentaria mundial. Impacto sobre el campo mexicano*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 304 pp.

Ruiz, Norma (2000). *La política social en México hacia el fin de siglo*. INAP. México. 155 pp.

Sen, Amartya (1981). *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.

Torres Salcido, G. (2010). *Distribución de alimentos. Mercados y políticas sociales*. UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 216 pp.

Torres Salcido, G. et al. (2011). *Los sistemas agroalimentarios localizados en México. Desafíos para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria*. UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Colección Alternativa, 204 pp.

Torres Torres, Felipe (coord.) (2003). *Seguridad alimentaria: seguridad nacional*. México. IIEc-UNAM, Plaza y Valdez, 291 pp.

Uvalle, Ricardo (2007). *Perspectivas de la Administración Pública Contemporánea*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México. 208 pp.

Villarespe, Verónica y Susana Merino. *Los programas contemporáneos de combate a la pobreza en México: alcances y perspectivas*. XXI Jornadas de Historia Económica, Asociación Argentina de Historia Económica, Universidad Nacional Tres de Febrero, celebrada del 23 al 26 de septiembre de 2008 en Buenos Aires, Argentina. 27 pp.

ANEXO 1. 400 MUNICIPIOS DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE, PRIMERA ETAPA.

FUENTE: *Diario Oficial de la Federación*: 22 de enero de 2013.

Entidad federativa	Municipio
Aguascalientes	Aguascalientes
Baja California	Tijuana
Baja California	Ensenada
Baja California	Mexicali
Baja California Sur	Los Cabos
Campeche	Carmen
Campeche	Campeche
Campeche	Escárcega
Chiapas	Ocosingo
Chiapas	Chilón
Chiapas	Las Margaritas
Chiapas	Tila
Chiapas	Chamula
Chiapas	Tapachula
Chiapas	Palenque
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez
Chiapas	Simojovel
Chiapas	Ocozacoautla de Espinosa
Chiapas	San Cristóbal de las Casas
Chiapas	Tenejapa
Chiapas	Oxchuc
Chiapas	Villa Corzo
Chiapas	La Trinitaria
Chiapas	Venustiano Carranza
Chiapas	Zinacantán
Chiapas	Chenalhó
Chiapas	Villaflores
Chiapas	La Independencia
Chiapas	San Juan Cancuc
Chiapas	Altamirano
Chiapas	Tumbalá
Chiapas	Motozintla
Chiapas	Cintalapa
Chiapas	Comitán de Domínguez
Chiapas	Salto de Agua
Chiapas	Sabanilla

Entidad federativa	Municipio
Chiapas	Tonalá
Chiapas	Frontera Comalapa
Chiapas	Pijijiapan
Chiapas	Yajalón
Chiapas	Pueblo Nuevo Solistahuacán
Chiapas	Teopisca
Chiapas	Tecpatán
Chiapas	Chicomuselo
Chiapas	Chiapa de Corzo
Chiapas	Pantelhó
Chiapas	Larráinzar
Chiapas	Huitiupán
Chiapas	La Concordia
Chiapas	Siltepec
Chiapas	Huixtán
Chiapas	Jitotol
Chiapas	El Bosque
Chiapas	Chalchihuitán
Chiapas	Mitontic
Chiapas	Sitalá
Chiapas	Chanal
Chiapas	Ocotepec
Chiapas	Maravilla Tenejapa
Chiapas	Amatenango del Valle
Chiapas	San Lucas
Chiapas	Aldama
Chiapas	Santiago el Pinar
Chihuahua	Juárez
Chihuahua	Guadalupe y Calvo
Chihuahua	Guachochi
Chihuahua	Chihuahua
Chihuahua	Morelos
Coahuila	Torreón
Coahuila	Saltillo
Colima	Tecomán
Distrito Federal	Iztapalapa

Distrito Federal	Gustavo A. Madero
Entidad federativa	Municipio
Distrito Federal	Tlalpan
Distrito Federal	Álvaro Obregón
Durango	Durango
Durango	Mezquital
Durango	Gómez Palacio
Guanajuato	León
Guanajuato	Irapuato
Guanajuato	San Miguel de Allende
Guanajuato	Celaya
Guanajuato	Pénjamo
Guanajuato	Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional
Guanajuato	Silao
Guanajuato	San Felipe
Guanajuato	San Luis de la Paz
Guerrero	Acapulco de Juárez
Guerrero	Chilapa de Álvarez
Guerrero	Tlapa de Comonfort
Guerrero	Chilpancingo de los Bravo
Guerrero	Ayutla de los Libres
Guerrero	Ometepec
Guerrero	San Luis Acatlán
Guerrero	Coyuca de Benítez
Guerrero	San Marcos
Guerrero	Tecoanapa
Guerrero	Acatepec
Guerrero	Taxco de Alarcón
Guerrero	Xochistlahuaca
Guerrero	Atoyac de Álvarez
Guerrero	Tecpan de Galeana
Guerrero	Ajuchitlán del Progreso
Guerrero	General Heliodoro Castillo
Guerrero	Teloloapan
Guerrero	Quechultenango
Guerrero	Tixtla de Guerrero
Guerrero	Atlixac
Guerrero	Zihuatanejo de Azueta
Guerrero	Malinaltepec

Entidad federativa	Municipio
Guerrero	Ahuacuotzingo
Guerrero	San Miguel Totolapan
Guerrero	Leonardo Bravo
Guerrero	Tlacoachistlahuaca
Guerrero	Alcozauca de Guerrero
Guerrero	Cochoapa el Grande
Guerrero	Metlatónoc
Guerrero	Olinalá
Guerrero	Copanatoyac
Guerrero	José Joaquín de Herrera
Guerrero	Mártir de Cuilapan
Guerrero	Coahuaytla de José María Izazaga
Guerrero	Copalillo
Guerrero	Cauhtepec
Guerrero	Florencio Villarreal
Guerrero	Xalpatláhuac
Guerrero	Iliatenco
Guerrero	Copala
Guerrero	Zapotitlán Tablas
Guerrero	Igualapa
Guerrero	Tlacoapa
Guerrero	Tlalixtaquilla de Maldonado
Guerrero	Atlamajalcingo del Monte
Hidalgo	Huejutla de Reyes
Hidalgo	Xochiatipan
Hidalgo	Huehuetla
Hidalgo	Yahualica
Hidalgo	San Bartolo Tutotepec
Jalisco	Guadalajara
Jalisco	Zapopan
Jalisco	Tlaquepaque
Jalisco	Tonalá
Jalisco	Tlajomulco de Zúñiga
Jalisco	Mezquitic
México	Ecatepec de Morelos
México	Toluca
México	Chimalhuacán

Entidad federativa	Municipio
México	Nezahualcóyotl
México	San Felipe del Progreso
México	Naucalpan de Juárez
México	Ixtlahuaca
México	San José del Rincón
México	Ixtapaluca
México	Valle de Chalco Solidaridad
México	Tlalnepantla de Baz
México	Nicolás Romero
México	Chalco
México	Zinacantepec
México	Villa Victoria
México	Tultitlán
México	Texcoco
México	Tejupilco
México	Atizapán de Zaragoza
México	Temoaya
México	Almoloya de Juárez
México	La Paz
México	Tecámac
México	Temascalcingo
México	Cuautitlán Izcalli
México	Jiquipilco
México	Acambay
México	Tenancingo
México	Sultepec
México	Luvianos
México	Zumpahuacán
México	Ixtapan del Oro
Michoacán	Morelia
Michoacán	Uruapan
Michoacán	Zitácuaro
Michoacán	Hidalgo
Michoacán	Zamora
Michoacán	Maravatío
Michoacán	Nocupétaro
Morelos	Cuernavaca

Entidad federativa	Municipio
Nayarit	Del Nayar
Nuevo León	Monterrey
Oaxaca	San Juan Bautista Tuxtepec
Oaxaca	Villa de Tututepec de Melchor Ocampo
Oaxaca	San Miguel Soyaltepec
Oaxaca	Oaxaca de Juárez
Oaxaca	Santa María Chilchotla
Oaxaca	San Agustín Loxicha
Oaxaca	San Felipe Jalapa de Díaz
Oaxaca	Santiago Juchitahuaca
Oaxaca	San Lucas Ojitlán
Oaxaca	San José Tenango
Oaxaca	Santa Cruz Zenzontepec
Oaxaca	San Juan Lalana
Oaxaca	Santiago Amoltepec
Oaxaca	San Mateo del Mar
Oaxaca	Mazatlán Villa de Flores
Oaxaca	Santiago Ixtayutla
Oaxaca	Santo Domingo de Morelos
Oaxaca	San Carlos Yautepec
Oaxaca	San Pedro Quiatoni
Oaxaca	Coicoyán de las Flores
Oaxaca	San Martín Peras
Oaxaca	San Felipe Usila
Oaxaca	Santiago Jocotepec
Oaxaca	Candelaria Loxicha
Oaxaca	San Pedro Ixcatlán
Oaxaca	San Lorenzo Texmelucan
Oaxaca	San Lucas Zoquiápam
Oaxaca	San Miguel Amatitlán
Oaxaca	Santa María Chimalapa
Oaxaca	San Miguel Quetzaltepec
Oaxaca	Huauteppec
Oaxaca	Santa Lucía Monteverde
Oaxaca	San Lorenzo
Oaxaca	Santiago Zacatepec
Oaxaca	Santiago Choápam

Entidad federativa	Municipio
Oaxaca	San Jerónimo Coatlán
Oaxaca	Totontepec Villa de Morelos
Oaxaca	Santiago Tlazoyaltepec
Oaxaca	San Pedro Sochiápam
Oaxaca	San Cristóbal Amatlán
Oaxaca	Tataltepec de Valdés
Oaxaca	Santa María Teopoxco
Oaxaca	San Simón Zahuatlán
Oaxaca	Santiago Textitlán
Oaxaca	San Miguel Coatlán
Oaxaca	Santo Domingo Tepuxtepec
Oaxaca	Magdalena Teitipac
Oaxaca	San Bartolomé Ayautla
Oaxaca	Santa Lucía Miahuatlán
Oaxaca	Santa Cruz Xitla
Oaxaca	San Andrés Teotilápam
Oaxaca	Santa Catarina Mechoacán
Oaxaca	Coatecas Altas
Oaxaca	San Andrés Paxtlán
Oaxaca	Eloxochitlán de Flores Magón
Oaxaca	San Pedro y San Pablo Ayutla
Oaxaca	San Miguel Mixtepec
Oaxaca	Santa Catarina Loxicha
Oaxaca	San Antonio Tepetlapa
Oaxaca	San José Lachiguiri
Oaxaca	Santa María Ozolotepec
Oaxaca	San Pedro Atoyac
Oaxaca	San Vicente Coatlán
Oaxaca	San José Independencia
Oaxaca	Santiago Camotlán
Oaxaca	Santiago Yaitepec
Oaxaca	San Pedro Teutila
Oaxaca	Magdalena Peñasco
Oaxaca	San Juan Petlapa
Oaxaca	Santiago Atitlán
Oaxaca	San Juan Ozolotepec
Oaxaca	Santa María Tepantlali

Entidad federativa	Municipio
Oaxaca	San Pedro el Alto
Oaxaca	San Esteban Atatlahuca
Oaxaca	San Juan Lachao
Oaxaca	Mesones Hidalgo
Oaxaca	San Lucas Camotlán
Oaxaca	San Miguel Tilquiápam
Oaxaca	San Juan Lachigalla
Oaxaca	Santos Reyes Pápalo
Oaxaca	Cuyamecalco Villa de Zaragoza
Oaxaca	San Francisco Logueche
Oaxaca	Santiago Texcalcingo
Oaxaca	Santa María la Asunción
Oaxaca	San Juan Tepeuxila
Oaxaca	San Juan Coatzóspam
Oaxaca	San Juan Comaltepec
Oaxaca	Santa María Zaniza
Oaxaca	Santa Ana Zegache
Oaxaca	Asunción Ocotlán
Oaxaca	San Jacinto Tlacotepec
Oaxaca	Santa Cruz Nundaco
Oaxaca	Santa Inés del Monte
Oaxaca	San Pedro Ocotepc
Oaxaca	Santa María Temaxcaltepec
Oaxaca	Santa María Pápalo
Oaxaca	San Juan Bautista Tlacoatzintepec
Oaxaca	San Martín Itunyoso
Oaxaca	Yaxe
Oaxaca	San Juan Bautista Atatlahuca
Oaxaca	San Francisco Chapulapa
Oaxaca	Chiquihuitlán de Benito Juárez
Oaxaca	Santiago Ixcuintepec
Oaxaca	San Jorge Nuchita
Oaxaca	Santos Reyes Yucuná
Oaxaca	San Pablo Tijaltepec
Oaxaca	San Jerónimo Taviche
Oaxaca	San Marcial Ozolotepec

Entidad federativa	Municipio
Oaxaca	Santa María Tlaxiactac
Oaxaca	San Antonio Sinicahua
Oaxaca	Santa María Apazco
Oaxaca	San Miguel Chichahua
Oaxaca	Santa Cruz Acatepec
Oaxaca	San Pedro Mártir
Oaxaca	Magdalena Mixtepec
Oaxaca	San Francisco Ozolotepec
Oaxaca	Santa María Quiegolani
Oaxaca	San Miguel Huautla
Oaxaca	San Pedro Taviche
Oaxaca	San Cristóbal Amoltepec
Oaxaca	San Juan Diuxi
Oaxaca	San Melchor Betaza
Oaxaca	San Jerónimo Tecóatl
Oaxaca	Santa María Totolapilla
Oaxaca	Santo Domingo Ozolotepec
Oaxaca	San Lorenzo Cuaunecuiltitla
Oaxaca	Santo Domingo Roayaga
Oaxaca	Santa Catalina Quierí
Oaxaca	Santa Ana Cuauhtémoc
Oaxaca	San Pedro Coxcaltepec Cántaros
Oaxaca	San Ildefonso Sola
Oaxaca	San Miguel Tenango
Oaxaca	Santa Ana Ateixtlahuaca
Puebla	Puebla
Puebla	Tehuacán
Puebla	San Andrés Cholula
Puebla	Ajalpan
Puebla	Huauchinango
Puebla	Atlixco
Puebla	Xicotepec
Puebla	Vicente Guerrero
Puebla	Atempan
Puebla	Zoquitlán
Puebla	Huitzilán de Serdán
Puebla	Eloxochitlán

Entidad federativa	Municipio
Puebla	San Antonio Cañada
Puebla	Camocuautla
Querétaro	Querétaro
Querétaro	San Juan del Río
Quintana Roo	Benito Juárez
Quintana Roo	Othón P. Blanco
San Luis Potosí	Tamazunchale
San Luis Potosí	Aquismón
San Luis Potosí	San Luis Potosí
San Luis Potosí	Xilitla
San Luis Potosí	Matlapa
San Luis Potosí	Tanlajás
San Luis Potosí	Santa Catarina
Sinaloa	Culiacán
Sinaloa	Guasave
Sinaloa	Sinaloa
Sinaloa	Ahome
Sonora	Hermosillo
Sonora	Etchojoa
Tabasco	Cárdenas
Tabasco	Huimanguillo
Tabasco	Comalcalco
Tabasco	Centro
Tabasco	Centla
Tabasco	Macuspana
Tabasco	Cunduacán
Tamaulipas	Matamoros
Tamaulipas	Reynosa
Tamaulipas	Altamira
Tlaxcala	San Pablo del Monte
Tlaxcala	El Carmen Tequexquitla
Tlaxcala	Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santo
Veracruz	Papantla
Veracruz	Tantoyuca
Veracruz	Álamo Temapache
Veracruz	San Andrés Tuxtla

Entidad federativa	Municipio
Veracruz	Tihuatlán
Veracruz	Coscomatepec
Veracruz	Ixhuatlán de Madero
Veracruz	Las Choapas
Veracruz	Xalapa
Veracruz	Veracruz
Veracruz	Altotonga
Veracruz	Chicontepepec
Veracruz	Soteapan
Veracruz	Acayucan
Veracruz	Zongolica
Veracruz	Minatitlán
Veracruz	Atzalan
Veracruz	Tezonapa
Veracruz	Jalacingo
Veracruz	Tuxpan
Veracruz	Coatzacoalcos
Veracruz	Playa Vicente
Veracruz	Tehuipango
Veracruz	Soledad Atzompa
Veracruz	La Perla
Veracruz	Mecayapan
Veracruz	Filomeno Mata
Veracruz	Zontecomatlán de López y Fuentes
Veracruz	Calchahualco
Veracruz	Mecatlán
Veracruz	Mixtla de Altamirano
Veracruz	Ilamatlán
Veracruz	Aquila
Yucatán	Mérida
Yucatán	Tahdziú
Zacatecas	Fresnillo
Zacatecas	Pino