



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

**TEORÍA Y POLÍTICA PÚBLICA PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: ANÁLISIS
COMPARATIVO PARA MÉXICO Y BRASIL, 2000-2020**

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRA EN ECONOMÍA

PRESENTA:
MONSERRAT LETICIA GÓMEZ GODÍNEZ

TUTOR PEINCIPAL
DR. JUAN CARLOS MORENO-BRID
FACULTAD DE ECONOMÍA

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR
DRA. LAURA VAZQUEZ MAGGIO
FACULTAD DE ECONOMÍA

DR. CASSIO LUISELLI FERNÁNDEZ
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

DR. LUIS GÓMEZ OLIVER
FACULTAD DE ECONOMÍA

DR. CLEMENTE RUIZ DURÁN
FACULTAD DE ECONOMÍA

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX, MÉXICO

ENERO DE 2024



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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

Agradezco al CONACYT por la beca otorgada para poder realizar mis estudios de maestría, y al pueblo de México por hacerlo posible con sus contribuciones.

Todo mi agradecimiento al Dr. Moreno-Brid, por su confianza al aceptar dirigir este trabajo y por su infinita paciencia y apoyo incondicional. Asimismo, agradezco a los integrantes del jurado por su apoyo para que esta tesis lograra llegar exitosamente a su fin.

También agradezco a mi familia por su apoyo y amor, por siempre creer en mi.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por ser mi casa de estudios desde el bachillerato, y permitirme formarme como economista con visión social y humana.

A mis compañeros de maestría, con quienes compartí la buena o mala suerte de llegar a este posgrado al inicio de la pandemia. Nuestra generación hizo historia ante dichas circunstancias. En mi corazón llevaré su compañerismo y todos los momentos compartidos.

Índice

TEORÍA Y POLÍTICA PÚBLICA PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: ANÁLISIS COMPARATIVO PARA MÉXICO Y BRASIL, 2000-2020	1
Introducción	5
Capítulo 1. Teorías sobre la seguridad alimentaria.....	11
1.1 ¿Qué es la seguridad alimentaria?	11
1.2 Teorías	16
1.2.1 Los economistas clásicos	17
1.2.2 Teoría neoclásica	20
1.2.3 Amartya Sen	22
1.2.4 Marx	25
1.2.5 Enfoque del régimen alimentario (Food Regime)	26
1.2.6 La seguridad alimentaria y nutricional	28
1.3 Reflexión comparativa.....	33
Capítulo 2. Metodología para el análisis empírico.....	35
2.1 Datos, selección de variables y países.....	35
2.2 Políticas de seguridad alimentaria: marco de referencia.....	40
2.2.1 Asequibilidad de las dietas saludables, el enfoque de la FAO	42
2.3 Políticas de seguridad alimentaria en América Latina	49
2.3.1 Políticas, programas e instrumentos: clasificación	49
2.3.2 Análisis empírico comparado: antecedentes	53
Capítulo 3. Caracterización de la seguridad alimentaria en México y Brasil	57
3.1 México	57
3.1.1 Condiciones macroeconómicas y políticas.....	60
3.1.2 Mercado Laboral	66
3.1.3 Costo de la canasta alimentaria	69
3.1.4 Institucionalidad y programas.....	72
3.2 Brasil.....	75
3.2.1 Entorno macroeconómico y político	79
3.2.2 Mercado laboral	84
3.2.3 Costo de la canasta alimentaria	85
3.2.4 Institucionalidad y programas.....	87
Capítulo 4. Políticas públicas de seguridad alimentaria en México y Brasil.....	90

4.1 México	90
4.1.1 El sistema Alimentario Mexicano (SAM)	90
4.1.2 La Cruzada Nacional contra el Hambre	114
4.2 Brasil	133
4.2.1 Hambre Cero	133
5. Análisis Comparativo y Contraste de Resultados	158
5.1 Condicionantes macroeconómicas, políticas e institucionales	161
5.2 Políticas de seguridad alimentaria	172
6. Conclusiones y recomendaciones de política	179
Referencias	192
Anexos	200

Introducción

La seguridad alimentaria volvió a colocarse en las agendas políticas y económicas en 2022, ante la recesión y la alta inflación que afecta de manera particular a los alimentos en todas las regiones del mundo, a consecuencia de la crisis sanitaria y económica del COVID-19 y el conflicto bélico de la invasión rusa a Ucrania. Esta misma situación se observó en los años posteriores a 2008, cuando, al igual que ahora, una crisis alimentaria global tuvo lugar como consecuencia de los efectos de la crisis financiera global iniciada en Estados Unidos.

En instituciones como la CEPAL, la FAO, y el PMA (2022) se habla de una sucesión ininterrumpida de crisis alimentarias. Evidencia de ello son los 690 millones de personas¹ que, aun en condiciones de relativa estabilidad económica, ya padecían hambre en 2019, antes de la pandemia que agravó la situación.

El problema de la inseguridad alimentaria, que por mucho tiempo se ha etiquetado con el término “hambre”, ha estado presente de forma persistente incluso en tiempos de prosperidad económica, especialmente en países de bajos ingresos, como algunos de África y el sur de Asia, o de ingresos medios con grandes niveles de desigualdad, como los de América Latina. Por una parte, existe un consenso casi unánime en que ello es inaceptable toda vez que la producción global de alimentos es suficiente y aún mayor que la necesaria para alimentar a toda la población mundial (ONU, 2019). Como la pobreza es la causa fundamental de que millones de personas no puedan costear una dieta saludable (FAO et al., 2022), este problema fundamentalmente de acceso económico se relaciona con que las perspectivas de la producción de alimentos tampoco parezcan muy alentadoras debido a los efectos del calentamiento global, que presionan a la oferta de forma cada vez más importante.

Los aspectos mencionados son sólo una muestra de los muchos aspectos que involucra el estudio de la seguridad alimentaria. Al mismo tiempo, su contraparte, la inseguridad alimentaria, produce consecuencias en distintas dimensiones y niveles, desde sus impactos

¹ Véase la declaración del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 2: Hambre Cero, de la ONU. En <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/#:~:text=Las%20estimaciones%20actuales%20indican%20que,60%20millones%20en%20cinco%20a%C3%B1os.>

físicos en la salud de las personas hasta sus efectos indeseables sobre los sistemas de salud, el desarrollo económico de un país y su estabilidad social.

La persistencia de este problema es tal, que uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU planteados para ser alcanzados en 2030 es el denominado “Hambre Cero”, que se propone ocho metas relativas a la alimentación y la agricultura. La primera de ellas es “poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año” (ONU, 2015).

Si bien han existido acciones de todo tipo a nivel local, nacional e internacional y por parte de organismos públicos, privados y sociales, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) refiere en su más reciente informe *El Estado de la seguridad alimentaria y la Nutrición en el Mundo* que “las políticas ya no están proporcionando beneficios marginales crecientes en la reducción del hambre y la mejora de la inseguridad alimentaria y de la malnutrición en todas sus formas” y que el logro de las metas en materia de alimentación para 2030 requerirá esfuerzos “inmensos” (FAO et al., 2022). Ante tal situación, es pertinente preguntarse por qué estos esfuerzos han sido insuficientes. Lo dicho es aún más válido en regiones como América Latina, cuya larga tradición de políticas de seguridad alimentaria no ha logrado mejorar la situación a través del tiempo.

En el caso de México, el lento crecimiento económico y las altas cifras de pobreza, desempleo y desigualdades económicas, sociales y regionales, se suman a la violencia y la inseguridad que también contribuyen a la inseguridad alimentaria directa o indirectamente. Si bien las políticas sociales pueden haber evitado un resultado más dramático,² no han representado una solución para contrarrestar las deficiencias del sistema económico sobre la inseguridad alimentaria y otros indicadores socioeconómicos,

² De acuerdo con datos del CONEVAL, el porcentaje de la población que presenta esta condición en grado de moderada a severa era de 24.3% en 2008, año en que se realizó la primera medición multidimensional de la pobreza en México. Para 2018, cuando se llevó a cabo la última medición previa a la pandemia de COVID-19, la proporción alcanzó 22.2%; estos datos muestran un avance de tan sólo 2% en un lapso de diez años. En 2020, según la última medición del CONEVAL, la inseguridad alimentaria moderada o severa afectó a 22.5% de la población.

sobre todo en los grupos históricamente más desprotegidos como mujeres, niños y población indígena.

Además, la inseguridad alimentaria contribuye a robustecer los problemas de desnutrición que muchas veces coexisten con altas tasas de sobrepeso y obesidad en países en desarrollo; México es uno de los países que ocupa los primeros lugares a nivel mundial.³ El costo de los alimentos nutritivos, el estrés que significa vivir con seguridad alimentaria y las adaptaciones fisiológicas a la restricción de alimentos ayudan a explicar por qué las familias que enfrentan inseguridad alimentaria pueden tener un riesgo más alto de sobrepeso y obesidad (FAO, IDA, OMS, PMA UNICEF, 2018). En este sentido, la seguridad alimentaria es una condición necesaria para que la población alcance un buen estado nutricional, pero no suficiente para la seguridad nutricional (CEDRSSA, 2019).

La problemática descrita sugiere que la inseguridad alimentaria es un tema cada vez más grave y urgente de atender, tanto en México como en otros países en desarrollo. Ello justifica el estudio de los casos de otros países latinoamericanos, que comparten características económicas, sociales e históricas con México y que, de la misma forma, han intentado alcanzarla por medio de diversas estrategias. De tal forma, este trabajo busca estudiar la dimensión de acceso económico como referente del derecho a la alimentación al que se refieren organismos internacionales como la ONU o nacionales como el CONEVAL; asimismo, analiza las condiciones, determinantes y políticas públicas de seguridad alimentaria entre México y Brasil, país que se convirtió en un emblema luego de implementar una serie de estrategias de seguridad alimentaria englobadas en la política Hambre Cero que puso al país sudamericano fuera del mapa del hambre de la FAO y lo adentró en la senda del desarrollo económico.

³ La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que la obesidad y sus complicaciones le cuestan a México 7,800 millones de pesos, lo que inevitablemente ejerce una fuerte presión con gasto creciente en el tratamiento de enfermedades crónico-degenerativas, con un impacto negativo sobre la economía del país.

Si bien existen varios trabajos que han tomado al caso de Brasil y lo han contrastado con el de México para estudiar el tema de seguridad alimentaria, la metodología de la presente investigación contribuye a:

1) Incorporar el análisis del marco económico e institucional de cada país, ya que ofrece una óptica más amplia que los trabajos que comparan sólo las políticas específicas de seguridad alimentaria de cada país.

2) Sumar el análisis de la política mexicana de seguridad alimentaria más emblemática: el Sistema Alimentario Mexicano, así como de otra política pública que persiguió el mismo fin: la Cruzada Nacional contra el Hambre, desde la perspectiva de varios años transcurridos luego de su desaparición. Asimismo, incorpora una perspectiva temporal más actual de la evolución en el tiempo, una vez transcurridos varios años de la conclusión de la CNCH en México y Hambre Cero en Brasil.

La pregunta de investigación que intenta responder este trabajo es: ¿Qué características presentan las políticas públicas de seguridad alimentaria de las economías más grandes de América Latina durante el periodo 2000-2020? La hipótesis que se plantea como respuesta es que el éxito en las políticas públicas de los países que han logrado mejorar sus niveles de seguridad alimentaria, principalmente en su dimensión de acceso, ha dependido de la integralidad e intersectorialidad de sus políticas públicas, y de los concesos políticos y sociales detrás de ellas.

Como objetivo general, este trabajo pretende determinar qué las políticas públicas han puesto en práctica los países de América Latina que han alcanzado o mantenido los mejores niveles de seguridad alimentaria en su dimensión de acceso. Como objetivos específicos, se plantean los siguientes:

1) Llevar a cabo una revisión de los fundamentos teóricos y conceptuales de la inseguridad alimentaria en sus orígenes y causas, cuyas concepciones derivan en el planteamiento de diferentes formas de afrontarla.

2) Presentar un marco de referencia de:

a) los indicadores utilizados para medir la seguridad alimentaria y sus dimensiones, a fin de explicar cuáles son los más adecuados para los fines de esta investigación;

b) los instrumentos y acciones y políticas que históricamente se han utilizado en la búsqueda de la seguridad alimentaria, con énfasis en América Latina.

3) Describir, para México y Brasil, el panorama macroeconómico, de desarrollo, institucional y programas específicos que, de acuerdo con el marco teórico, son determinantes en las condiciones de seguridad alimentaria en un país o región.

4) Realizar una revisión detallada de las políticas públicas de seguridad alimentaria más emblemáticas de México y Brasil que identifique sus características más relevantes, sus fallas de acuerdo con la literatura y el papel que el contexto económico político y social ha jugado en su efectividad y continuidad en el tiempo.

5) Contrastar los resultados obtenidos por la revisión de políticas de México y Brasil, a fin de plantear propuestas de política que contribuyan a mejorar la seguridad alimentaria en su dimensión de acceso en países en desarrollo, particularmente México.

La metodología de esta investigación consistió en revisar la literatura académica sobre los aspectos teóricos, de medición e indicadores, y de políticas públicas sobre seguridad alimentaria, así como en explorar bases de datos, seleccionar variables relevantes y utilizar para su análisis. Con estos elementos se realizó un análisis comparado de los determinantes estructurales de la inseguridad alimentaria en México y Brasil, así como de sus políticas más relevantes en la materia.

El trabajo se divide en cinco capítulos: en el primero se expone las corrientes de pensamiento que han tratado de explicar el hambre desde su origen como parte de un problema más amplio de pobreza, desigualdad y asimetrías de poder, hasta las explicaciones modernas que toman un enfoque de seguridad alimentaria y nutricional y de derechos; en el segundo capítulo se presenta detalladamente cada paso de la metodología arriba mencionada; en el capítulo tres se describe el estado del arte de la seguridad alimentaria, tanto en México como en Brasil, así como el de sus componentes estructurales, tanto económicos como históricos e institucionales; el capítulo 4 consiste en la revisión de las políticas sociales de seguridad alimentaria más emblemáticas para cada país: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Cruzada Nacional contra el Hambre, para México y Hambre Cero (Fome Zero) en el caso de Brasil; en el capítulo 5 se lleva a cabo el análisis comparado de los factores analizados en los dos capítulos anteriores y, por último, en el

capítulo 6 se plasman las conclusiones y sugerencias de política que resultan de los hallazgos de la investigación.

Capítulo 1. Teorías sobre la seguridad alimentaria

El objetivo de este capítulo es presentar las definiciones, los conceptos y las teorías que constituyen el marco de referencia teórico y conceptual de la seguridad alimentaria para posteriormente justificar el enfoque de la presente investigación:

1) Definir qué se entiende por seguridad alimentaria de acuerdo con diferentes planteamientos teóricos y explicar en cuál de ellos se enmarca el presente trabajo.

2) Exponer un marco teórico sobre las corrientes que, desde la economía y otras disciplinas, han intentado explicar las causas de la inseguridad alimentaria, en sus distintas acepciones y concepciones.

1.1 ¿Qué es la seguridad alimentaria?

En este apartado se revisan los diferentes planteamientos de seguridad alimentaria desde el origen del concepto y las transformaciones que ha experimentado, así como los términos vinculados a su estudio para determinar qué se entenderá como seguridad alimentaria a lo largo del presente trabajo.

La noción de seguridad alimentaria ha evolucionado desde su surgimiento, y, con ella, las herramientas y variables que miden sus distintas dimensiones. A continuación, se analiza lo que se entiende por seguridad alimentaria, los términos ligados a su estudio y las variables e indicadores que se relacionan con estas definiciones.

El estudio del problema de la seguridad alimentaria adquirió relevancia en el contexto de la crisis alimentaria de la década de 1970, cuando una situación de malas cosechas se conjuntó con el aumento de los precios del petróleo a nivel internacional, encareciendo a su vez productos como fertilizantes y pesticidas (FAO, 2011). En la primera Conferencia Mundial de Alimentos en 1974 se describió a la seguridad alimentaria como la adecuada oferta de alimentos, y se planteó eliminar el hambre y la malnutrición, como metas. Desde entonces, el análisis y la investigación sobre este tema ha evolucionado y ha pasado de ser concebido como un fenómeno global debido a causas naturales y problemas de oferta, a uno de escala nacional de seguridad alimentaria. Posteriormente se dio importancia a la

demanda y a los problemas de acceso de los hogares e individuos. En la segunda Conferencia Mundial de Alimentos de la FAO, llevada a cabo en 1996, se redefinió a la seguridad alimentaria para dar origen a la definición que hasta nuestros días sigue siendo la más aceptada y utilizada a nivel mundial: “La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996). Este concepto incorpora cuatro dimensiones:

- 1) *Disponibilidad*. La parte correspondiente a la oferta de alimentos. La disponibilidad física está en función del nivel de producción de alimentos, los niveles de las existencias y el comercio.
- 2) *Acceso*. Una oferta adecuada de alimentos a nivel nacional o internacional no garantiza la seguridad alimentaria de los hogares. La preocupación acerca de una insuficiencia en el acceso económico a los alimentos ha conducido al diseño de políticas con mayor enfoque en materia de ingresos y gastos, para alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria.
- 3) *Utilización*. Se refiere a la forma en que el cuerpo aprovecha los nutrientes de los alimentos. Ingerir energía y nutrientes suficientes es el resultado de buenas prácticas de salud y alimentación, la preparación correcta de los alimentos, la diversidad de la dieta y la buena distribución de los alimentos en los hogares.
- 4) *Estabilidad*. Incluso en el caso de que la ingesta de alimentos sea actualmente la adecuada, se considera que no se goza de seguridad alimentaria si no se tiene asegurado el acceso a los alimentos de manera periódica, porque la falta de tal acceso representa un riesgo para la condición nutricional.

En resumen, el concepto de seguridad alimentaria surge en la década de los setenta, basado en la producción y disponibilidad alimentaria a nivel global y nacional. En los años ochenta se añadió la idea del acceso, tanto económico como físico y en la década de los noventa se llegó al concepto actual que incorpora la inocuidad y las preferencias culturales, y se reafirma la seguridad alimentaria como un derecho humano (CCYTET, 2020).

Por otra parte, algunos expertos en el tema tienen otras definiciones de seguridad alimentaria. Cassio Luiselli la define como “la probabilidad de acceder a una dieta mínima

proteico-calórica medida en gramos”.⁴ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) la precisa como “el acceso a comida suficiente para llevar una vida activa y sana” (2018). La Ley de Desarrollo Rural Sustentable utiliza el concepto de seguridad alimentaria como “el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población”. Si bien se puede entender de diversas maneras y algunas de sus acepciones se adaptan a diferentes contextos, en este trabajo se entenderá por seguridad alimentaria a la definición compuesta por cuatro dimensiones de la FAO, en aras de no desentonar con el consenso de la comunidad académica, en la que esta definición es por mucho la más utilizada; asimismo, se pone el énfasis en la dimensión de acceso, ya que es el aspecto económico que impide que los hogares tengan acceso a una alimentación suficiente y nutritiva, el punto medular que motiva el desarrollo de esta investigación.

A continuación, se presenta una explicación más detallada de las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria, así como de los conceptos, técnicas de medición y variables asociadas a cada una de ellas.

1) Disponibilidad

Como se mencionó anteriormente, en sus orígenes la seguridad alimentaria se entendía como la autosuficiencia alimentaria de un país o a la soberanía alimentaria del mismo. Estos conceptos se asocian a la dimensión de disponibilidad de la seguridad alimentaria; sin embargo, cada uno tiene significados e implicaciones distintos que se exponen a continuación.

- *Autosuficiencia alimentaria.* Para la FAO (2002), la autosuficiencia alimentaria es una condición bajo la cual las necesidades alimenticias de una población, país o región, son cubiertas y satisfechas mediante la producción agroalimentaria local. Los aumentos repentinos de los precios internacionales de los alimentos acentúan la desconfianza de los países importadores de alimentos hacia el mercado internacional como proveedor de alimentos asequibles, ante lo cual una respuesta posible es volverse menos dependiente de las importaciones de alimentos (Cruz Herrera et al., 2021). Preocuparse por la seguridad alimentaria se convierte así en preocuparse por

⁴ Seminario “Situación rural y agroalimentaria en México”. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo. Llevado a cabo el 1 de febrero de 2023 en la Universidad Nacional Autónoma de México.

la autosuficiencia alimentaria. En este sentido, Clapp (2016) refiere que la autosuficiencia alimentaria ha pasado a ocupar un lugar más alto en la agenda política en varios países ante la extrema volatilidad de los precios de los alimentos iniciada entre 2007 y 2008.

La forma más popular de medir la autosuficiencia alimentaria de un país es el índice de importación de cereales y las hojas de balance de alimentos que elabora la FAO. Estas muestran las fuentes de suministro, utilización y variación de existencias que dan como resultado la oferta disponible en el periodo de referencia. El grado en el que un país puede lograr la seguridad alimentaria con su producción interna varía entre los países (Baer-Nawrocka y Sadowski, 2019): la mayor autosuficiencia alimentaria se ubica en países escasamente poblados y cuyas condiciones son favorables para la agricultura, como Canadá, Australia y Nueva Zelanda, así como en países que, a pesar de tener áreas pequeñas de tierras cultivables, tienen alta intensidad productiva (como los países europeos). Estos países no experimentan problemas alimentarios y juegan un rol importante en las exportaciones agroalimentarias.

- *Soberanía alimentaria*. Este concepto fue planteado por la organización *Vía Campesina* en el marco de la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996, como una alternativa a las políticas neoliberales (Vía Campesina, 2003), y se define 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”. La soberanía alimentaria incluye: a) priorizar la producción agrícola local para alimentar a la población, el acceso de las campesinas y los campesinos, y de los sin tierra, a la tierra, al agua, a las semillas y al crédito mediante reformas agrarias, de la lucha contra organismos genéticamente modificados, libre acceso a las semillas, y mantener al agua en su calidad de bien público que se reparta de forma sostenible; b) el derecho de los campesinos y las campesinas a producir alimentos y el derecho de los consumidores a poder decidir lo que quieren consumir y cómo y quién lo produce; c) el derecho de los países a protegerse de las importaciones agrícolas gravándolas y a controlar la producción en el mercado interior para evitar excedentes estructurales; d) la participación de los pueblos en la definición de política agraria y el reconocimiento de los derechos de las campesinas que desempeñan un papel esencial en la producción agrícola y en la alimentación.

Otro nivel de disponibilidad, más allá del nacional, es el de los hogares. Machado de Sousa et al., (2019) refieren que una variable tradicionalmente utilizada para medir la disponibilidad de alimentos en los hogares es el gasto en alimentos. Sin embargo, las mediciones de disponibilidad, tanto a nivel nacional como de hogares, no permiten detectar las desigualdades en la distribución al interior de los países y los hogares, respectivamente.

2) Utilización

Se asocia al estado de salud que deriva del consumo de alimentos, y se relaciona con indicadores de salud y antropométricos, como la desnutrición infantil, para medir la seguridad alimentaria. Sin embargo, estas condiciones pueden deberse también a problemas de salud u otros factores relacionados con la preparación de los alimentos o las condiciones en las que se consumen. Los términos más habituales relativos a la nutrición en el marco de la seguridad alimentaria, de acuerdo con la FAO (2011), son:

- Hambre: Sensación física incómoda o dolorosa, causada por un consumo insuficiente de energía alimentaria. De acuerdo con la FAO, el término “hambre” también suele denominarse “subalimentación”. Sin embargo, el hambre suele hacer referencia a aspectos económicos, sociales, políticos y naturales, como sequías, inundaciones, pobreza, conflictos, violencia y otras consideraciones que causan privación de alimentos.
- Subnutrición: Inseguridad alimentaria crónica, en que la ingestión de alimentos no cubre las necesidades energéticas básicas de forma continua.
- Malnutrición: Estado patológico resultante por lo general de la insuficiencia o el exceso de uno o varios nutrientes o de una mala asimilación de los alimentos.
- Desnutrición: Estado patológico resultante de una dieta deficiente en uno o varios nutrientes esenciales o de una mala asimilación de los alimentos. Entre los síntomas se encuentran: emaciación, retraso del crecimiento, insuficiencia ponderal, capacidad de aprendizaje reducida, salud delicada y baja productividad.

3) Acceso

La dimensión de acceso es la más importante toda vez que es el “puente” que une a las dimensiones de disponibilidad y utilización (Machado, Melgar, Saint-Ville, et.al. 2014). Una de las primeras formas de medir el acceso fue la ingesta individual de calorías en un día. Sin embargo, como dependía de la memoria de las personas encuestadas, fue necesario mejorarlo hasta llegar al método actualmente más utilizado para medir la inseguridad alimentaria: las escalas basadas en experiencia.⁵

Las encuestas basadas en experiencia son la mejor medida para medir la inseguridad alimentaria por restricción de recursos, dada su alta confiabilidad y bajo costo (Pérez-Escamilla y Segall-Correa, 2008). Estados Unidos fue pionero en el desarrollo de su *Household Food Security Survey Module* (HFSSM), después del cual varios países y regiones desarrollaron sus propias escalas, como la Escala de Inseguridad Alimentaria Brasileña (EBIA) la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) y la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). Más recientemente, en 2014 la FAO desarrolló la *International Food Insecurity Experience Scale* (FIES) su actual instrumento de monitoreo de la seguridad alimentaria para más de 140 países.

4) *Estabilidad*. Como se mencionó antes, representa el acceso a los alimentos de manera periódica, por lo que se ve determinada por factores como las condiciones climáticas, de estabilidad o inestabilidad política, aunque también algunas variables consideradas en la dimensión de acceso, como la volatilidad en los precios de los alimentos y el desempleo, pueden dar una aproximación a la dimensión de estabilidad.

1.2 Teorías

A continuación, se presenta una revisión de las principales corrientes de pensamiento que han intentado explicar la existencia de la inseguridad alimentaria, con la intención de reflejar la secuencia histórica de la conformación de los distintos cuerpos teóricos y conceptuales que han involucrado a diversas disciplinas de estudio y a la observación empírica.

⁵ Estas escalas tienen su fundamento en estudios etnográficos que muestran que la inseguridad alimentaria causada por falta de recursos económicos se desenvuelve mediante etapas progresivas: inicia con la preocupación de no tener suficiente comida, continúa con una disminución de la cantidad de comida en el hogar, la siguen reducciones en la cantidad y calidad de la dieta, hasta llegar a experiencias de hambre, como no comer un día entero. Véase Radimer, et. al., 1990 y Machado, Saint-Ville, Samoaya, Melgar, et.al. 2014.

1.2.1 Los economistas clásicos

Los economistas clásicos son generalmente conocidos por aportar las bases de la teoría económica como la teoría del valor y la libertad en los mercados, esta escuela también aportó explicaciones sobre las causas de la escasez de alimentos y sus condiciones precursoras más inmediatas: la pobreza y la desigualdad. A continuación, se abordan las contribuciones teóricas de esta escuela de pensamiento al fenómeno en estudio.

Malthus

Uno de los primeros pensadores que planteó la relación entre la escasez de alimentos, el deterioro de las condiciones de vida y el crecimiento de la población fue Thomas Malthus. En su obra *Ensayo sobre el principio de población* de 1798, advierte que dado que la producción de alimentos crece de forma geométrica, pero la población de forma exponencial, ésta última superaría en algún momento a la primera.

La preocupación de Malthus surgió al observar, como clérigo en la Inglaterra del siglo XVIII, que ocurrían más nacimientos que muertes. Esta inquietud se acentuó ante una reforma a las Leyes Inglesas de Pobres en 1795 que aumentó los subsidios a los pobres en función del precio del pan y el número de hijos de cada familia. Para Malthus, estos subsidios provocarían un aumento excesivo de la población que traería consecuencias desastrosas para el futuro de la economía nacional (Wrigley y Smith, 2020). Malthus señalaba que el problema estaba ya presente en los estratos más pobres de la sociedad. La derivación de su argumento es que no se debía eximir de responsabilidad moral a los pobres dándoles dinero. Por otra parte, Malthus identificó los siguientes factores como obstáculos al crecimiento de la población: la pobreza, la mala alimentación, la miseria y las enfermedades y epidemias, como causas naturales; y, por otra parte, a las guerras, desastres naturales y conflictos políticos, como obstáculos no naturales.

Muchas críticas han surgido con respecto al planteamiento de Malthus. Las más importantes son aquellas que argumentan que no tomó en cuenta el papel del progreso

tecnológico que incrementaría los recursos y la producción, y cuyo pionero fue Karl Marx en su obra *El Capital* (Bonilla Sánchez y Zaragoza Badillo, 2011).⁶

Smith y Ricardo

Si bien Adam Smith, considerado el padre de la economía moderna, no formuló una explicación sobre el problema del hambre en particular, de su obra se infiere una concepción de la escasez de recursos, entre ellos los alimentos, íntimamente ligada a la pobreza, como se aprecia en su obra principal *Una investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones* (1776):

“En las naciones salvajes de cazadores y pescadores, todo individuo que se halla en condiciones de trabajar se dedica a una labor más o menos útil (...) Estas naciones se hallan, sin embargo, reducidas a tal extremo de pobreza, que por pura necesidad se ven obligados muchas veces (...) a matar a sus hijos, ancianos y enfermos crónicos o bien los condenan a morir de hambre... En las naciones civilizadas y emprendedoras sucede lo contrario (...) el producto entero del trabajo de la sociedad es tan grande que todos se hallan abundantemente provistos, y un trabajador por pobre y modesto que sea, si es frugal y laborioso, puede disfrutar una parte mayor de las cosas necesarias y convenientes para la vida que aquellas de que puede disponer un salvaje” (Smith, 1776).

Smith argumentó que el trabajo es la causa de la riqueza, mientras que Malthus vio el poder de la pobreza como causa del trabajo, dado que la característica básica de los pobres para Smith era su condición de trabajadores, mientras que para Malthus era su pobreza, pues sin ella carecería de motivación para trabajar (Villarespe, 2000).

Para Smith, la pobreza y la desigualdad aparecen junto con la propiedad privada, ya que esta última crea grandes diferencias. Así, la desigualdad es el resultado de un acuerdo social entre los dueños de la propiedad privada y el Estado, que legitima los intereses de los propietarios. De esta forma, Smith plantea, en *La Riqueza de las Naciones*, que es preferible mantener la paz y la estabilidad social que “el consuelo de los miserables”, aunque la benevolencia sería moralmente más deseable.

⁶ Dichos autores señalan que las predicciones de Malthus no se han cumplido, por una parte, debido al desarrollo científico y tecnológico que ha acarreado nuevas formas de producción de alimentos para satisfacer las necesidades de consumo, y, por otra parte, porque, aunque la población sigue creciendo en términos absolutos, las tasas de crecimiento, sobre todo en los países desarrollados, está disminuyendo (Bonilla Sánchez y Zaragoza Badillo, 2011, 38).

David Ricardo, por su parte, percibió a la pobreza como uno de los mayores problemas sociales de Gran Bretaña, principalmente porque consideraba que las medidas que se habían tomado para resolverla la empeoraban, además de que dichas medidas reducían el ritmo de acumulación de capital (Villarespe, 2000, p. 13). En su teoría de la renta de la tierra plantea que el capital y los salarios determinan los precios de los bienes agrícolas, y que las ganancias de capital y los salarios se mueven en direcciones opuestas: los salarios dependen de la oferta y la demanda de trabajo, así como de los precios de los medios de subsistencia de los trabajadores.

Así, la pobreza para Ricardo se explica a partir de tres fuentes: 1) Las disminuciones de los salarios, 2) las reducciones de las ganancias que llevan a un menor ritmo de acumulación de capital, y 3) los factores institucionales (Pardo Beltrán, 2000). La primera forma ocurre cuando hay un incremento salarial seguido de un aumento en la demanda de bienes básicos que presione el precio de dichos artículos por encima de su precio natural, reduciendo así la capacidad de compra de los trabajadores. La disminución indirecta se da ante un aumento de la oferta de trabajo que reduce los salarios por debajo de su nivel natural e impide que los trabajadores adquieran los bienes necesarios para su subsistencia. La segunda causa ocurre cuando aumentan los salarios en términos absolutos, lo cual disminuye, a largo plazo, las ganancias en términos relativos, y provocan una disminución en la demanda de trabajo. Por último, el tercer factor es el institucional, es decir, las políticas de la Ley de Pobres y la Ley de Granos aplicadas en Inglaterra en el siglo XVIII.

En congruencia con su teoría de las ventajas comparativas, Ricardo se oponía a la Ley de Granos, que imponía aranceles a las importaciones de cereales a fin de proteger los precios de la producción nacional, ya que, de acuerdo con su teoría de la renta, los precios más altos de los productos agrícolas no significaban salarios más altos (Pardo Beltrán, 2000).

Otro elemento teórico de los economistas clásicos relacionado con la seguridad alimentaria es el de las ventajas comparativas, en el que se basa el comercio internacional institucionalizado por la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Levario Flores, 2018). Para Smith, la idea de la ventaja comparativa reside en que, si un país extranjero puede suministrar una mercancía a un precio menor que el de la producción interna, es mejor comprarla con el producto de nuestro trabajo. Para Ricardo, los países ganan cuando se

especializan en la producción de bienes que les representan un menor costo de oportunidad en comparación con el de otras naciones.

En el campo del mercado agroalimentario (pilar preponderante para la seguridad alimentaria de un país), actualmente, la implicación de las ideas de Ricardo resulta controversial, pues este sistema “origina acuerdos de libre comercio entre naciones ricas que afianzan sus derechos a los subsidios agrícolas y naciones pobres que precisamente pierden esos derechos.”⁷ Las ventajas comparativas sólo existirían en un mundo con competencia perfecta, pleno empleo, sin inversión extranjera ni migración. Sin embargo, la realidad del comercio agrícola internacional depende de las ventajas tecnológicas, subsidios agrícolas, monopolios, degradación al medioambiente y pagos miserables a agricultores (Levario Flores, 2018). De este modo, existe consenso en cuanto a que “dos políticas comerciales perpetúan el hambre: los subsidios agrícolas de los países ricos y la eliminación forzada de aranceles en los países pobres.” Lo anterior da lugar a enfoques en el campo de estudio de las políticas de seguridad alimentaria que sugieren que la respuesta para que un país alcance cierto grado de seguridad alimentaria a nivel nacional se encuentra lejos del libre mercado y el libre comercio debido a las desigualdades bajo las que opera el sistema internacional de alimentos.

1.2.2 Teoría neoclásica

La teoría neoclásica es el punto de partida para el estudio de diversos fenómenos económicos y actualmente sigue siendo el *mainstream* de la ciencia económica (Neck, 2022). Si bien no explica el problema del hambre, sus postulados han sido el punto de partida para el desarrollo de posteriores propuestas teóricas en torno a la pobreza, el hambre y muchas otras discusiones. En particular, es necesario exponer brevemente sus principios, ya que, la crítica a la teoría del bienestar neoclásica es el punto de partida de uno de los enfoques teóricos más importantes en el tema del hambre como un problema con raíces políticas y de la alimentación como un derecho: el de Amartya Sen.

En la corriente económica neoclásica encontramos diversas escuelas de pensamiento que se han ocupado de diferentes esferas de la ciencia económica, como el equilibrio de los

⁷ Véase Patel, 2007 y Levario Flores, 2018.

mercados o la monetarista. La economía del bienestar es la rama de la teoría neoclásica que intenta explicar cómo la asignación de recursos afecta al bienestar social, la eficiencia del sistema económico y la distribución del ingreso, y cómo estos dos factores afectan el bienestar de la sociedad de forma global. Bajo esta concepción, el bienestar social parte del económico, que tiene que ver con la forma en que se reparten los recursos en una comunidad, y la retribución, tanto al trabajo como a los riesgos, que toda empresa económica involucra (Duarte y Elías Jiménez, 2007).

La economía del bienestar asume, con base en la teoría del consumidor, que el bienestar es medible por medio de la utilidad, es decir, al nivel de satisfacción que se obtiene por un bien o servicio por el que se paga. Así, los consumidores buscarán maximizar su utilidad como vendedores o compradores, de acuerdo con las leyes de la oferta y la demanda, y sujetos a una restricción presupuestal. Sin embargo, existen diversas posturas críticas a la teoría neoclásica del consumidor como marco para explicar la distribución de los recursos en una sociedad en la que existen problemas como la pobreza. Boltvinik (2007)⁸ señala que, cuando las restricciones presupuestarias y de sobrevivencia dejan al consumidor sin elección, las preferencias se vuelven inaplicables o irrelevantes. De tal forma, concluye que la teoría neoclásica no resiste la introducción de necesidades humanas y de umbrales de pobreza, ya que sólo sería aplicable a una realidad a partir de las clases medias.

A nivel agregado, la teoría del bienestar neoclásica nos remite a la eficiencia en el sentido de Pareto, entendida como la condición según la cual las asignaciones de recursos no pueden mejorar la situación de un individuo sin empeorar la de otro. No obstante, este criterio es débil porque puede cumplirse incluso en situaciones indeseables: por ejemplo, un agente puede tener todos los bienes de la economía y todos los otros. ninguno, y será Pareto-eficiente si el agente rico no quiere donar nada a los pobres (Neck, 2022).

Para concluir con la escuela neoclásica, es pertinente anotar que, si bien no se ocupa del problema del hambre directamente, también falla en explicar problemas fundamentales ligados al mismo, como el desempleo involuntario, la pobreza y las crisis económicas (Neck, 2022). De tal forma, en muy pocas ocasiones se pueden extraer recomendaciones de

⁸ Con base en los trabajos de Bryant (1990) y Deaton y Mallbauer (1991), expone que el concepto de necesidad, que no aparece explícitamente en este marco teórico, está presente de cualquier manera. Dichos autores introducen al modelo neoclásico, además de una restricción presupuestal, una de sobrevivencia, lo que equivale a incorporar las necesidades humanas y la pobreza.

política económica en temas como la pobreza en cualquiera de sus dimensiones. Sin embargo, la crítica a sus postulados ha sido el origen del desarrollo de explicaciones que se apartan de la ortodoxia para tratar de explicar estos fenómenos.

1.2.3 Amartya Sen

Diversos autores⁹ han criticado las bases teóricas y éticas del utilitarismo en las que se sustenta la teoría neoclásica del bienestar. Sin embargo, la crítica más relevante, que recoge a todas las anteriores y las condensa en una nueva propuesta de bienestar social, es la del economista hindú Amartya Sen, en su obra *Elección colectiva y bienestar social (Collective Choice and Social Welfare)* de 1970.

Para Sen el distanciamiento entre la economía y la ética debilita el alcance y la importancia de la economía del bienestar. Señala que esta última se ha limitado a la caja de Edgeworth y el óptimo de Pareto como únicos criterios de valoración del bienestar social, y al comportamiento egoísta como la única base de la elección económica (Sen, 1989). Estos elementos reflejan la eficiencia en la satisfacción del placer y el deseo, pero no consideran aspectos distributivos relativos a las dotaciones iniciales, la calidad de vida y la igualdad de oportunidades. De tal forma, basado en el principio de la diferencia de John Rawls, Sen apunta que hay que darle prioridad no al menos feliz, sino al menos privilegiado. De los juicios anteriores deriva su enfoque de capacidades, que junto con el de falta de titularidades (que propone una teorización sobre la naturaleza del hambre), son dos piezas clave en la obra de este economista.

Las capacidades

Contrario a una concepción de pobreza entendida únicamente como un bajo nivel de ingreso, para Sen es la privación de las *capacidades* básicas que tienen las personas para funcionar (Sen, 2000). Estos *funcionamientos* se dividen en simples y complejos (Urquijo, 2014): los simples son los más elementales, como alimentarse adecuadamente, no padecer enfermedades evitables o saber leer y escribir; los complejos se refieren a ser feliz, tener dignidad y ser capaz de participar en la vida de la comunidad. Las capacidades son el

⁹ Véase John Kenneth Arrow (1951), Douglas North (1990), Joseph Stiglitz (1986) y John Rawls (1971).

conjunto de funcionamientos con que cuenta una persona para alcanzar aquello que valora. Los funcionamientos son importantes para evaluar el bienestar de una persona al reflejar una parte de su estado. Dicha evaluación subraya la habilidad real para lograr funcionamientos valiosos como parte de la vida, a diferencia de otras perspectivas cuyas fuentes de información son la utilidad, la opulencia absoluta o relativa expresadas en ingreso o riqueza. En este sentido, los bienes son necesarios para el desarrollo y mantenimiento de ciertas capacidades, ya que están al servicio de las capacidades (Urquijo, 2014, 72).

Las capacidades son básicas para el ejercicio de la libertad; la pobreza limita dicha libertad y la falta de capacidades lleva a ser pobre y provocar mortalidad prematura, desnutrición, analfabetismo, entre otras cosas (De Luna-Bonilla et al., 2021). El concepto de capacidades también se refiere a la agencia y libertad para conseguir los objetivos, metas y fines personales. Un elemento ligado a este planteamiento es el concepto de autonomía, como la libertad de elegir entre distintas opciones. Un ser que sufre hambre por ser pobre, no es autónomo porque no tiene la capacidad de elegir, y ser pobre no fue su elección (Valencia y Cuervo, 1999).

El planteamiento de capacidades de Sen ha sido fundamental para formular políticas distributivas que, además de fomentar el crecimiento económico, otorguen capacidades a los individuos para defender sus demandas. Nussbaum (2000), con base en el planteamiento de Sen, propone una lista de diez *capabilities*: 1) vida (no morir de forma prematura), 2) salud física (buena salud en general y alimentación adecuada), 3) integridad física (vivir sin peligros), 4) sentido, imaginación y pensamiento (tener acceso a la educación y formación científica), 5) emociones (sentir emociones por cosas y personas externas o por uno mismo), 6) razón práctica (reflexionar acerca de la planificación de la propia vida), 7) afiliación (poder vivir por y para los demás), 8) otras especies (vivir con el resto de los seres vivos en un entorno natural y de respeto), 9) juego (dedicar tiempo a actividades recreativas), 10) control del entorno (participar de forma efectiva en las decisiones políticas que afectan directamente nuestra vida.¹⁰

¹⁰ Alarcón y Guirao (2013) refieren que en su gran mayoría estas capacidades sólo pueden ser alcanzadas por medio de la educación. A partir de este planteamiento, (Díaz-Carreño et al., 2016) realizan un estudio para analizar los principales determinantes de la inseguridad alimentaria en los estados de México con un modelo de regresión lineal múltiple, y encuentran que la educación,

Las Titularidades

La importancia del consumo y el acceso a los alimentos fue introducida a la discusión por primera vez por Amartya Sen en 1981 con el concepto de *titularidad* (Pangaribowo et al., 2013). El planteamiento de las titularidades es la base de la obra más influyente de Sen, por la que se le reconoció con el Premio Nobel de Economía en 1981: *Pobreza y hambruna: Un ensayo sobre el derecho y la privación*, en la que planteó que el problema de las hambrunas es creado de manera artificial, toda vez que el mundo no se enfrenta a una falta de alimentos, sino a la falta de acceso o titularidades de las familias a éstos.

“Una titularidad se define como el conjunto de alternativas legales existentes en una sociedad por medio de las cuales una persona puede conseguir alimentos” (Sen, 1984). Este concepto es descriptivo más que normativo, pues, como el propio Sen señala: “la ley se interpone entre la disponibilidad de alimentos y las titularidades” (Devereux, 2001).

Sen identifica cuatro tipos de titularidades:

- 1) Las basadas en la producción (agricultura de autoconsumo)
- 2) Las basadas en el comercio (compra de alimentos)
- 3) Las derivadas del trabajo (trabajar por comida)
- 4) Por herencias y transferencias (recibir alimentos por parte de un tercero)

Las personas padecerán hambre si este conjunto de titularidades no los provee con los alimentos suficientes para subsistir. Las aportaciones del enfoque de titularidades de Sen son dos (Devereux, 2001): la propuesta de un marco analítico para examinar las hambrunas desde la perspectiva de fallas en estas titularidades y el planteamiento que se aparta de la lógica malthusiana de la insuficiencia de alimentos con respecto a la población creciente. Ambos enfoques enfatizan que las hambrunas por falta de acceso a los alimentos ocurren en comunidades identificables al interior de los países, independientemente de la disponibilidad de alimentos a nivel nacional.

medida por el nivel de escolaridad, junto con la producción primaria per cápita, son los determinantes más importantes de la inseguridad alimentaria en México.

A partir de este planteamiento, la inseguridad alimentaria es causada no por escasez, sino por fallas institucionales que derivan en una distribución subóptima. Por eso, se comenzó a pensar en políticas de planeación multisectorial para hacer frente a la inseguridad alimentaria (Pangaribowo et al., 2013).

Una de las críticas más importantes al enfoque de titularidades de Sen, sin embargo, es su orientación primordialmente económica, que deja de lado aspectos sociales, históricos y políticos, como la importancia de las instituciones a la hora de determinar las titularidades o derechos, de forma que este enfoque analiza sólo una parte de un fenómeno muy complejo (Devereux, 2001, p. 59).

1.2.4 Marx

El análisis del problema de acceso a la alimentación no es lo primero en lo que se piense al hablar sobre la escuela de pensamiento marxista. Sin embargo, algunos autores concuerdan que el hambre y el consumo de los alimentos son un aspecto que Karl Marx sí desarrolló a lo largo de su obra,¹¹ ya sea como un ataque al sistema de producción y distribución de alimentos en la Inglaterra de la Revolución Industrial, o como una vía para criticar a la economía política de dicha época, de forma orgánica, en toda su obra.

Marx plantea múltiples variables subyacentes al estudio del consumo de alimentos: los fisiológicos y funcionales, los objetos de consumo, el tiempo y el lugar de consumo, las preparaciones, los elementos de mercado (producción, precio, oferta, demanda, tierra, renta) y contexto material de cada país (Torres Pabón, 2020). En *El Capital*, Marx escribe sobre la situación alimentaria de las clases trabajadoras urbanas y rurales en medio de la segunda revolución agrícola en Inglaterra. En el tomo I describe las condiciones que rodeaban la alimentación de los obreros. Habló de la insuficiencia de los alimentos frente a la cantidad de trabajo que realizaban, y señaló que recibían lo mínimo para continuar con su existencia y la de sus hijos y evitar la extinción de la clase trabajadora. También señaló el hecho de que los desempleados estaban condenados a situaciones aún peores, como la mendicidad o la muerte, de manera que observó la asociación entre acceso al mercado de trabajo y a los alimentos (Torres Pabón, 2020).

¹¹ Ver Bellamy Foster, 2016 y Torres Pabón, 2020.

Otro aspecto abordado por Marx fue el de la mercantilización de los alimentos en la búsqueda de la ganancia capitalista al reducir sus costos. Denominó como “degradación” a los procesos de industrialización, como el uso de aditivos, conservadores y otras sustancias tóxicas que reducían el valor nutricional de los alimentos e incluso los convertía en nocivos para la salud (Bellamy Foster, 2016). Marx observó que la insuficiencia de las dietas causaba enfermedades asociadas a la desnutrición en los trabajadores agrícolas. Para Marx la alimentación se vuelve un tema prioritario cuando el ser humano se convierte en “hombre máquina”, pues el consumo de alimentos pasa a ser una necesidad vital para sostener su cuerpo como herramienta de trabajo a fin de poder subsistir, hacer lo mismo cada día y dejándole casi ninguna posibilidad de sentir, soñar, crear y disfrutar otros placeres de la vida. En palabras de Engels, “el capitalista lucha por su ganancia, el obrero por su salud...” (Torres Pabón, 2020,33).

1.2.5 Enfoque del régimen alimentario (*Food Regime*)

El proyecto del *Food Regime*, nacido en la década de 1980, se enmarca en el análisis de Marx sobre los problemas de producción, distribución y consumo de alimentos como problemas derivados de los cambios de “regímenes” o modos de producción (Bellamy Foster, 2016). De acuerdo con Harriet Friedmann, una de sus creadoras, este marco analítico se complementa con la historiografía francesa y la teoría de sistemas mundiales.

El *food regime* constituye una perspectiva fundamental en las discusiones actuales sobre sistemas alimentarios, en particular entre los análisis que relacionan a las crisis financieras, económicas, energéticas y climáticas globales con las crisis alimentarias. Sus pioneros y principales representantes son Phillip McMichael y Harriet Friedman (1989). McMichael identifica tres periodos definidos de organización en la producción y circulación de los alimentos a escala global:

- 1) Primer régimen alimentario (1870-1930). Abarca el periodo de hegemonía de Inglaterra, en el que la industrialización de la cuna del capitalismo se respaldaba por la importación de productos tropicales, granos básicos y ganado desde las colonias británicas hacia la metrópoli, respaldando el surgimiento de su clase industrial.

- 2) Segundo régimen alimentario (1945-1970). Comprende el periodo en que Estados Unidos se convirtió en la nación hegemónica mundial. En este periodo, las exportaciones de los superávits de producción de alimentos de Estados Unidos se redirigieron hacia sus colonias informales en puntos estratégicos en el contexto de la Guerra Fría, para asegurar su “lealtad” frente al comunismo. Los Estados internalizaron el modelo agrario derivado de las tecnologías de la Revolución Verde e instituyeron reformas agrarias para atenuar el descontento social campesino y extender las relaciones de mercado hacia el campo con el surgimiento de *agribusiness* o firmas agroalimentarias.

- 3) Tercer régimen alimentario (1980-actualidad). El denominado régimen alimentario corporativo se caracteriza por profundizar el poder de las corporaciones agroalimentarias asociado al despegue del neoliberalismo. Dichas corporaciones crecieron hasta convertirse en grandes transnacionales que dominan las cadenas de valor alimentarias en todas sus fases, desde la producción de semillas, hasta la distribución de alimentos.

De acuerdo con McMichael, el régimen corporativo encarna contradicciones inherentes al capitalismo que, junto con otras condiciones particulares de la fase neoliberal, han provocado crisis alimentarias como la de 2007-2011. Entre las primeras, señala la “descampesinización” de la agricultura para dar paso a su industrialización en el sur global abonando a la acumulación por desposesión que ha generado un exceso de fuerza de trabajo y presiona los sueldos a la baja, mientras que las corporaciones transnacionales se apropian de las ganancias a través de la inflación.

Entre las condiciones particulares del neoliberalismo se encuentran:

- 1) El paso del Estado de ser el actor principal en la determinación del régimen alimentario a ceder el protagonismo a las grandes corporaciones. El Estado actúa únicamente como facilitador de la liberalización de la agricultura en el sur global (desregulación, desmantelamiento de activos públicos e implementación de los protocolos de la OMC) y otorga grandes subsidios a la producción agrícola en el norte global.
- 2) Debido al calentamiento global y al encarecimiento del petróleo, Estados Unidos y la Unión Europea implementaron políticas que mandatan la producción de una parte

de su energía con biocombustibles, acaparando cultivos como el maíz y provocando un encarecimiento en países como México.

- 3) La especulación con *commodities* agroalimentarios en los mercados financieros, en busca de la rentabilidad perdida en activos tradicionalmente preferidos por los inversionistas financieros, como el inmobiliario, tras la crisis financiera global de 2008.

Una de las implicaciones principales de este planteamiento es que, si bien las políticas con que los gobiernos suelen improvisar ante las crisis alimentarias acompañadas de espirales inflacionarias, tales como liberalización de importaciones, controles de precios y controles a la exportación de la producción interna pueden servir para apaciguar el descontento social, el papel que pueden jugar las organizaciones campesinas para la resolución política de las causas estructurales de las crisis alimentarias, es fundamental al rechazar la subordinación de la agricultura local a las cadenas globales de valor (McMichael, 2009). Por último, se debe mencionar que las principales críticas a esta corriente destacan que es limitada para explicar los diferentes problemas de inseguridad alimentaria en diferentes países y al interior de los mismos (homogeneización del problema a la escala global), además del sesgo “agricultorista” sobre los problemas de inseguridad alimentaria.

1.2.6 La seguridad alimentaria y nutricional

A principios de la década de los 2000 tomó fuerza el estudio de la seguridad nutricional. Frankerberger et. al. (1997) la definen de la siguiente forma: “...se considera que una persona se encuentra en situación de seguridad nutricional cuando tiene una dieta nutricionalmente adecuada y la comida que consume es biológicamente utilizada de modo que los procesos de crecimiento, resistencia o recuperación de enfermedades, embarazo, lactancia y esfuerzo físico se lleven a cabo de manera adecuada” (p.1). La fusión de la seguridad alimentaria con la seguridad nutricional dio origen a una “tercera generación” en el estudio de la seguridad alimentaria: la seguridad alimentaria y nutricional.

Pinstrup-Andersen (2009) explica que, entonces, el enfoque de la seguridad alimentaria y nutricional se centra en el individuo, y, por tanto, implica una separación entre la seguridad alimentaria a nivel hogar y a nivel individuo. Desde esta visión, la seguridad alimentaria y nutricional es una forma en la que la seguridad alimentaria puede contribuir al bienestar de

los hogares e individuos, en especial si se combina con estimaciones de adquisición de alimentos y comportamientos de asignación de los mismos en los hogares.

Asimismo, al poner un mayor énfasis en la dimensión de utilización, la seguridad alimentaria y nutricional implica aspectos de política pública adicionales, por ejemplo: ¿qué pasa con aquellos individuos que se consideran en situación de seguridad alimentaria pero que no cuentan con agua potable y/o están expuestos a pobres condiciones de saneamiento? Bajo esta perspectiva, la seguridad alimentaria no es un objetivo en sí mismo, sino un medio para lograr un buen estado de salud y nutrición (Pinstруп-Andersen, 2009, 7). Así, para Pinstруп-Andersen, las intervenciones públicas que aseguran el acceso de los hogares a una alimentación suficiente son diferentes a las que se requieren para cambiar los patrones de alimentación y de asignación de los alimentos entre los integrantes al interior de los hogares.

(Barret, 2002) apunta que la seguridad alimentaria y nutricional concibe a la seguridad alimentaria como un fenómeno individual y, por lo tanto, con raíces microeconómicas y de naturaleza dinámica. Plantea un modelo microeconómico de comportamiento individual que incorpora a la incertidumbre, las dinámicas del comportamiento, irreversibilidades y las interacciones de los alimentos con otras variables para producir bienestar físico. Este último se basa en cinco elementos clave:

- 1) Partir del análisis de las necesidades de nutrientes de individuos: el concepto de seguridad alimentaria es más preciso a nivel individual porque los nutrientes necesarios para llevar una vida sana y activa son su fundamento. Sin embargo, debe ser agregable en unidades más amplias, como hogares, comunidades, provincias, naciones y regiones. Además, la literatura ha expuesto desigualdades en el acceso a los alimentos al interior de los hogares. La perspectiva de género en los estudios de desarrollo ha contribuido a que el estudio de la inseguridad alimentaria se enfoque cada vez más en los individuos, pues cada integrante tiene un diferente nivel de acceso a los alimentos que no sólo afecta a las mujeres, sino que también provoca vulnerabilidad en función de la edad o condición de salud de los miembros de una familia.
- 2) Reconocer las complementariedades y los *trade-offs* entre la alimentación y otras variables, en especial la educación y la atención a la salud. Incluso para las

personas en situación de hambre es imposible gastar todo su ingreso únicamente en alimentos.

- 3) Capturar las dinámicas del comportamiento. La seguridad alimentaria varía con el tiempo, al necesitar la ingesta frecuente de nutrientes, las personas con incertidumbre sobre su bienestar físico pueden mostrar conductas como suavizar el consumo.

Los puntos 4 y 5 derivan de la aplicación de la literatura sobre inversión bajo incertidumbre¹² aplicada a temas de seguridad alimentaria:

- 4) Considerar la incertidumbre y el riesgo. Las decisiones de consumo están sujetas a incertidumbre temporal debido a los rezagos inherentes a la producción de alimentos y la variabilidad de los precios de los mismos, el empleo o las transferencias.
- 5) Tomar en cuenta las irreversibilidades. Si los alimentos son un insumo para producir bienestar físico (un tipo de capital humano), la muerte y el daño físico o mental permanente son situaciones irreversibles y el comportamiento puede cambiar radicalmente si se consideran los umbrales de aversión al riesgo y los estados irreversibles en las relaciones económicas y nutricionales.

De tal forma, la seguridad alimentaria se define como la probabilidad marginal en el tiempo t de alguno de tres posibles estados de bienestar físico en el periodo $t+s$ donde $s \geq 0$, como una función de la ingesta actual de nutrientes, n , condicionada a una serie de otras variables:

Seguridad alimentaria tipo 1 o “de supervivencia”: $F_t^1(n) = Prob(w_{t+s} > 0)$

Seguridad alimentaria tipo 2 o “de no disfunciones”: $F_t^2(n) = Prob(w_{t+s} > m)$

Seguridad alimentaria tipo 3 “saludable”: $F_t^3(n) = Prob(w_{t+s} \approx w^*)$

Algunas variantes más complejas del modelo establecen umbrales de probabilidad que pueden dar una definición binaria de si alguien está considerado en situación de seguridad alimentaria o no, así como medir los riesgos de presentar estados de salud subóptimos,

¹² Ver Dixit y Pyndyck, 1994.

condicionados por el consumo de otras variables, como medicamentos que pueden mejorar la utilización de los alimentos. Es decir, la seguridad alimentaria refleja no sólo el acceso a alimentos en cantidad y calidad, sino también el acceso a insumos complementarios como la educación, la salud, el saneamiento y el agua, que impactan la eficiencia con que los alimentos consumidos se transforman en bienestar.

De este modelo se desprende también una idea de seguridad alimentaria como una secuencia intertemporal de probabilidades, que ha dado lugar a clasificar la inseguridad alimentaria en dos categorías: transitoria y crónica. Un ejemplo de la primera son las hambrunas; sin embargo, la inseguridad alimentaria crónica es un problema más silencioso, ligado a problemas estructurales como la pobreza que involucra una lucha permanente de las personas para obtener alimentos que los mantengan activos y sanos (Barret, 2002 p. 2,114). En cuanto a la inseguridad alimentaria transitoria, se puede desglosar en tres clases: periódica, regular y coyuntural. La primera se explica de mejor manera mediante dos ejemplos: los ciclos agrícolas ocurren de forma anual y son predecibles las temporadas de cosecha y de escasez y la periodicidad asociada al ciclo de vida de las personas, en la que los niños y los adultos mayores son más dependientes de otros para asegurar sus alimentos que los adultos. La inseguridad alimentaria de carácter regular se refiere a eventos repetidos de forma semiperiódica como desastres climáticos (sequías, inundaciones), epidemias, o los efectos de los ciclos económicos y electorales. Por último, la inseguridad alimentaria coyuntural se asocia a desastres no regulares, comúnmente guerras y conflictos sociales.

Barret plantea dos tipos de factores acusantes de inseguridad alimentaria: estructurales y estocásticos, que derivan en exposición al *riesgo ex-ante* y mecanismos de afrontamiento *ex-post*. Dadas las dotaciones iniciales de activos, los shocks económicos negativos raramente afectan a todas las personas en la misma magnitud: “la naturaleza puede no discriminar entre la gente, pero las instituciones económicas y sociales definitivamente lo hacen”. Identifica seis factores estructurales que causan fallas de titularidades de los individuos: baja productividad del trabajo, términos de intercambio desfavorables, acceso limitado a los mercados, pobreza de activos, restricción crediticia y ausencia de una red de seguridad social para remediar situaciones de inseguridad alimentaria (como un sistema de transferencias del gobierno).

Estos seis factores estructurales afectan principalmente a cuatro grupos:

- 1) Trabajadores urbanos y rurales. Los más afectados por los incrementos de precios y desempleo.
- 2) Pequeños agricultores. Principalmente “de temporal” al estar expuestos a la pérdida de cosechas o cambios desfavorables en los términos de intercambio entre los *commodities* que venden y los que compran.
- 3) Ganaderos y pastores en regiones áridas y semiáridas, cuyo ganado es su principal fuente de ingreso, en un entorno donde los mercados financieros son inexistentes o insignificantes.
- 4) Niños y pensionados amenazados por el simultáneo desmantelamiento de las redes de seguridad social y de subsidios a los alimentos.

En cuanto a los shocks estocásticos que causan inseguridad alimentaria, se encuentran los aumentos de precios y los conflictos sociales. Ahora bien, una vez ocurrido un shock de esta naturaleza, Barret identifica siete estrategias de afrontamiento, cuya puesta en marcha depende del contexto: 1) transferencias y préstamos, 2) búsqueda de alimentos salvajes, 3) venta de activos no productivos, 4) reducción del gasto energético y del consumo de alimentos, 5) venta de activos productivos, 6) robo o incumplimiento de otras normas sociales, 7) migración. Las estrategias de afrontamiento no sólo localizan a quienes se encuentran en inseguridad alimentaria, sino que también reflejan la intensidad de su vulnerabilidad. Algunos de estos mecanismos afectan a la seguridad alimentaria futura y atrapan a los individuos en un círculo vicioso de pauperización, provocando una mayor concentración de la riqueza al transferir activos de los pobres a los ricos. Así, el estudio de estos mecanismos abre la puerta al estudio de la seguridad alimentaria desde el campo microeconómico de las preferencias reveladas. Algunos estudios como el de Timmer (2010) aplican el marco analítico de la economía conductual para sugerir las características que debería considerar la política pública de seguridad alimentaria, particularmente ante las crisis alimentarias desatadas por aumentos de precios.

Previamente, de Waal (1989) señaló, en el mismo sentido, que las familias e individuos pueden optar por soportar hambre antes que vender sus activos productivos y poner en riesgo su capacidad económica futura. En este sentido, la seguridad alimentaria no debe ser un objetivo aislado, sino parte del objetivo más amplio y fundamental de contar con un sistema de sustento seguro, como plantea el enfoque de sistemas de sustento o *livelihood*. Esta vertiente se refiere no sólo a la fuente de ingresos de las familias e individuos, sino a sus conocimientos, su red de apoyo de familiares y amigos, derechos legales y recursos

materiales. En consecuencia, una política de seguridad alimentaria debería buscar un sustento seguro para todos, diversificando las fuentes de ingreso para los más vulnerables.

1.3 Reflexión comparativa

Tras analizar los marcos teóricos presentados, se concluye que los planteamientos que proponen las distintas corrientes expuestas son complementarios más que sustitutos. Ello es así toda vez que los más nuevos se han ido construyendo sobre los cimientos de los enfoques teóricos preexistentes, en conjunto con la observación empírica de las distintas realidades alimentarias y la generación de cada vez más información en forma de datos y variables. Del mismo modo, cada uno de los planteamientos presentados pone énfasis en distintos aspectos del conjunto de los que conforman la seguridad alimentaria, una cuestión multidisciplinaria e involucra a diversos campos de estudio.

Como se explicó al final del primer apartado, en este trabajo se adopta la definición de seguridad alimentaria de la FAO, ya que su propuesta conceptual integrada por cuatro dimensiones sigue siendo la base para los desarrollos que han florecido posteriormente, además de ser ampliamente utilizada en el mundo académico. Asimismo, partir de este planteamiento permite extraer la dimensión de acceso para poner mayor énfasis en ella, teniendo en cuenta que no se puede desvincular de las otras tres.

Por el lado de las corrientes teóricas, el pensamiento de Amartya Sen, particularmente el planteamiento de titularidades, es aquél que de mejor manera representa la intención de enfatizar el papel de las fallas económicas y políticas en el problema de acceso a los alimentos. Asimismo, su planteamiento de capacidades resalta la importancia de la alimentación como la base de los funcionamientos que permitan alcanzar todas las capacidades de las personas, tanto en lo individual como en lo social, y ha sido un eje normativo para valorar las políticas públicas, en especial la política social.

Por su parte, la perspectiva de la seguridad alimentaria y nutricional es más amplia que los fines que persigue este trabajo, pues, como se explicó, abarca tanto los aspectos de la seguridad alimentaria como los de la seguridad nutricional y sus indicadores, como los biomédicos y antropométricos que, a su vez, son referentes indirectos de acceso.

Por último, no se pueden dejar de lado las propuestas que aportan marcos de referencia para explicar aspectos de oferta, toda vez que la disponibilidad es una condición necesaria

(aunque no suficiente, como se ha enfatizado) para el acceso a los alimentos. Tal es el caso del enfoque del régimen alimentario que aporta elementos para analizar el papel del orden económico internacional y los grandes corporativos en la seguridad alimentaria de los países.

Capítulo 2. Metodología para el análisis empírico

Este capítulo tiene por objeto exponer detalladamente los pasos llevados a cabo para justificar de forma metodológica la elección de las variables, países y políticas analizados en este trabajo. La metodología se puede resumir en los puntos siguientes:

- 1) Se llevó a cabo una revisión teórica y sobre metodología de medición de la seguridad alimentaria y otras formas de medir las cuestiones relativas a la alimentación.
- 2) Se analizaron los datos de diversas fuentes que elaboran mediciones e índices de seguridad alimentaria o alguna de sus dimensiones, o algún otro aspecto vinculado de tipo económico, nutricional, antropométrico, entre otros.
- 3) Entre el universo de indicadores encontrado, se eligió la variable que, de acuerdo con la revisión de literatura del paso 1, mejor se identifica con la dimensión de acceso de la seguridad alimentaria.
- 4) Posteriormente se realizó una selección de países de la región América Latina para identificar a aquellos con los mejores indicadores en dicha variable, entre los años 2014 y 2020. En este paso se identificaron algunas características comunes en los países de seguridad alimentaria como territorio, población, nivel de ingresos, entre otras, que hicieron que se descartasen como buenas opciones para ser comparados con México.
- 5) Con lo anterior en mente, se llevó a cabo una búsqueda de literatura sobre casos exitosos de políticas públicas de seguridad alimentaria. En este paso se identificó que Brasil es un caso emblemático y que existe abundante literatura sobre su caso. Con la información recolectada se realizó un contraste de los hallazgos, para identificar qué factores han sido clave en sus políticas y resultados.

2.1 Datos, selección de variables y países

Existen más de 200 conceptos relacionados con la seguridad alimentaria y más de 400 indicadores para medir dichos conceptos (Baer-Nawrocka y Sadowski, 2019). De tal forma, el primer reto metodológico de esta investigación surge del hecho de que el tema de la

alimentación tiene varias perspectivas analíticas muy similares desde las cuales se puede abordar. De tal forma, en una primera etapa se realizó una exploración de qué conceptos, entre todos los definidos en el capítulo anterior, son medibles dada la existencia de algún indicador que lo mida de forma empírica. Para ello, se realizó una búsqueda en diversas bases de datos internacionales, para definir cuáles son las variables factibles de ser seleccionadas dada la disponibilidad de datos.¹³ Posteriormente se valoró la claridad o parsimonia analítica del concepto a adoptar. Es decir, en qué medida el concepto a estudiar puede definirse con referencia a un menor número de variables o de aspectos que lo caractericen. El resultado de este ejercicio fue la elección de la *variable inseguridad alimentaria moderada o severa*, que se encuentra en el subconjunto correspondiente a la dimensión de acceso¹⁴ de la base de datos denominada *Conjunto de Indicadores de Seguridad Alimentaria* de la FAO toda vez que: a) Si bien los datos de la FAO no permiten realizar análisis a nivel subnacional, son los más completos para poder realizar comparativos internacionales, lo cual se busca como punto de partida de la investigación; b) como resultado de la exploración de datos y variables existentes, se observa una gran relevancia en los datos elaborados por la FAO; c) los índices e informes elaborados por distintas organizaciones que miden algún aspecto de la seguridad alimentaria, toman como fuente primaria para su elaboración a esta fuente de datos; d) es uno de los tres indicadores usados por la ONU para monitorear el avance del Objetivo de Desarrollo Sustentable denominado “Hambre Cero”.¹⁵

A continuación, se explica de forma más amplia qué expresa y cómo se construye este indicador. De acuerdo con la FAO, la variable “prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o severa” se define como estimación del porcentaje de la población que vive en hogares que presentan dicha condición, y es un indicador de la dimensión de acceso a los alimentos. Para esta estimación se utilizan los datos recopilados por la *Food Insecurity Experience Scale (FIES)* de la FAO. El Módulo de encuesta de la FIES consiste en ocho

¹³ Ver anexo 1.

¹⁴ La base de datos correspondiente a la dimensión de acceso de la FAO se compone por cinco variables: 1) Densidad de líneas de ferrocarril (por cada 100 km cuadrados de la superficie terrestre) 2) PIB per cápita, a precios internacionales constantes de 2011 3) Inseguridad alimentaria grave en la población (millones de personas y porcentaje de la población total) 4) Inseguridad alimentaria moderada y grave en la población (millones de personas y porcentaje de la población total) 5) Subalimentación (número de personas subnutridas y porcentaje de la población total).

¹⁵ Los otros dos son la prevalencia de subnutrición entre la población y menores de cinco años con retraso en el crecimiento.

preguntas relativas al acceso de las personas a una alimentación adecuada, que pueden integrarse fácilmente en diversos tipos de encuestas de población (FAO, n.d.):

Durante los últimos 12 meses, ha habido algún momento en que, por falta de dinero u otros recursos:

1. Se haya preocupado por no tener suficientes alimentos para comer
2. No haya podido comer alimentos sanos o nutritivos
3. Haya comido poca variedad de alimentos
4. Haya tenido que saltarse una comida
5. Haya comido menos de lo que pensaba que debía comer
6. Su hogar se haya quedado sin alimentos
7. Haya sentido hambre pero no comió
8. Haya dejado de comer durante todo un día

En conjunto, estas preguntas conforman la siguiente escala:

Figura 2.1
Inseguridad alimentaria según la FIES



Fuente: FAO, 2022

La probabilidad de encontrarse en inseguridad alimentaria se estima usando el modelo de Rasch (modelo teórico de respuesta con un parámetro). Los umbrales para clasificación se hacen comparables entre países al calibrar las métricas obtenidas en cada país contra la

referencia global de la FIES (FAO, 2022).¹⁶ Un hogar se clasifica en situación de inseguridad alimentaria moderada o severa cuando al menos un adulto en el hogar reportó, alguna vez en el año, haber sacrificado la calidad de los alimentos que consumió y pudo haberse visto forzado a reducir la cantidad de lo que normalmente comería a causa de falta de dinero u otros recursos. El umbral para que la inseguridad alimentaria sea clasificada como “moderada o severa” corresponde a la severidad de la cuestión “tener que comer menos” en la FIES. Los intervalos de confianza se calculan al 90% y considerando tanto el muestreo como la variabilidad de medición.

La variable “Inseguridad alimentaria moderada o severa” se encuentra disponible para todos los países que cuentan con datos derivados de encuestas basadas en experiencia, para el periodo 2014-2021. Este indicador se calcula como un promedio de tres años, para reducir el impacto de la variabilidad debido a lo reducido de las muestras usadas en el caso de varios países.

Por último, la información que aporta este indicador puede ser complementada con datos para México, a fin de profundizar el análisis, dado que, a nivel nacional el CONEVAL utiliza la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) para medir la carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, una de las dimensiones para la medición de pobreza multidimensional. De acuerdo con el CONEVAL (2019) la medición por encuestas de percepción es congruente con la dimensión de acceso y con el enfoque de derechos humanos.

Con los datos mencionados, se evalúan las cifras de seguridad alimentaria de los países de la región América Latina, a fin de observar cuáles han tenido un mayor éxito relativo en este aspecto. Los datos del cuadro 2.2 muestran que los países de América Latina con los menores niveles de inseguridad alimentaria moderada y severa son: Costa Rica, Chile, Uruguay, México y Brasil. Si se considera la evolución en el tiempo, hay que señalar que ningún país observó avances entre 2014 y 2021; por el contrario, todos sin excepción experimentaron un aumento de sus niveles de inseguridad alimentaria. Dicho lo anterior, México aparece como el país con mayor resiliencia en el periodo de estudio, con el menor

¹⁶ Véase la explicación completa en el apartado de metadatos de la base de indicadores de seguridad alimentaria, consultada en <https://www.fao.org/faostat/en/#data/FS/metadata> , consultada el 7 de agosto de 2022.

Cuadro 2.2
Prevalencia de inseguridad alimentaria moderada y severa como porcentaje de la población total para países de América Latina con información disponible

	2014-2016	2015-2017	2016-2018	2017-2019	2018-2020	2019-2021	Aumento/ Disminución
Costa Rica	12.2	12.9	13.7	14.5	15.3	15.9	30.3
Chile	10.8	12.2	13.7	15.3	17.3	17.4	61.1
Uruguay	21.6	23.4	25.1	23.2	23.5	23	6.5
México	25.6	24.3	23	23	24.6	26.1	2.0
Brasil	18.3	21.5	21.8	20.6	23.5	28.9	57.9
Ecuador	20.7	23.3	26.2	29.2	32.7	36.8	77.8
Argentina	19.2	25.9	32.3	35.8	35.8	37	92.7
El Salvador	42.2	41.6	41.6	42.2	45.1	46.5	10.2
Honduras	41.6	41.4	41.1	40.9	45.6	49.9	20.0
Perú	37.2	42.6	42.9	44.9	47.8	50.5	35.8
América Latina	27.6	30.4	31.8	32	34.2	37.3	35.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la FAO

incremento de la inseguridad alimentaria moderada y severa. Le siguen Uruguay y Honduras. Del otro lado, entre los que han observado retrocesos, la lista está encabezada por Argentina, Ecuador y Chile. En el caso de Chile, aunque se mantiene como el segundo país de la región con menor prevalencia de inseguridad alimentaria, sus cifras muestran una tendencia al deterioro. Algo similar ocurre con Brasil, que, si bien ha sido un referente en seguridad alimentaria, la situación ha visto revertida en los últimos años, como se expondrá más adelante.

Al acotar el análisis al último intervalo temporal disponible (el periodo 2019-2021) que capta el efecto de la pandemia de COVID-19 sobre la inseguridad alimentaria, Uruguay aparece como el más resiliente, e incluso es el único país que tuvo una pequeña disminución de inseguridad alimentaria. Chile y Costa Rica le siguen como los países con mayor solidez durante la pandemia. En resumen, los países con mejores niveles de inseguridad alimentaria se corresponden con aquellos que tienen ingresos per cápita más altos, lo que, como se expuso en el marco teórico, es un elemento altamente ligado al acceso a alimentos y por tanto a la seguridad alimentaria. Por otra parte, las diferencias en extensión territorial y población son también elementos que dificultan una comparación adecuada entre los países con mejores niveles de seguridad alimentaria ligada al ingreso y el de México. Brasil,

por su parte, comparte con México características geográficas y demográficas como una gran extensión territorial y albergar a las mayores poblaciones de América Latina. Derivado de estas condiciones, también tienen en común los más altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso de la región y una gran proporción de sus poblaciones en situación de pobreza.

2.2 Políticas de seguridad alimentaria: marco de referencia

En este apartado se explica qué es una política de seguridad alimentaria y qué elementos debe comprender, de acuerdo con la literatura. A continuación, se presentan dos definiciones de lo que es una política alimentaria recogidas por Huesca et al., (2015):

1) El Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) entiende por políticas alimentarias a “aquellas que tienen como principal objetivo garantizar que la población pueda tener acceso a los alimentos que les permitan satisfacer sus necesidades y cumplir con los requerimientos nutritivos para llevar una vida saludable” (INSP, 2007, 91).

2) Para Mechlem (2004), las políticas alimentarias implican respetar, proteger y cumplir el derecho a una alimentación adecuada para la población mediante un conjunto específico de decisiones con acciones conexas, establecidas por un gobierno que a menudo cuenta con el apoyo de una legislación especial, que aborda a la nutrición o el acceso a los alimentos desde una visión integral que incluye la producción, el abasto y la comercialización, así como su aprovechamiento biológico.

Barret (2002) distingue seis mecanismos clave para una estrategia de seguridad alimentaria adecuada:

- 1) *Estabilidad del empleo y la productividad del trabajo.* La primera depende de la estabilidad macroeconómica y sociopolítica. Para la segunda, es necesario el acceso generalizado a activos productivos: tierra, maquinaria y capital humano con educación y salud.
- 2) *Acceso a mercados de alimentos, financiamiento y tecnologías de almacenamiento que permitan suavizar el consumo para enfrentar shocks de poder adquisitivo o de oferta de alimentos.* Mercados de alimentos competitivos respaldados por infraestructura institucional y física de almacenaje y transporte para estabilizar el

consumo frente a los patrones de comercio que resultan de la especulación con alimentos. Crédito, aseguramiento y servicios de ahorro.

- 3) *Sistemas de Protección Social para poblaciones vulnerables.* Programas de asistencia alimentaria domésticos, cupones alimentarios, suplementos nutricionales, programas de asistencia alimentaria condicionados al empleo, subsidios y estabilización de precios, fortificación de alimentos con micronutrientes, educación nutricional, información y sistemas de alerta temprana.
- 4) *Incremento sostenido del ingreso.* Aunque la forma de lograrlo puede ser objeto de controversia, existe un amplio consenso dentro de los países en cuanto a la necesidad de incrementar los ingresos de forma generalizada abarcando múltiples regiones y sectores.
- 5) *Incentivos a la producción.* Incentivos de precios y financiamiento a la investigación, combinados con financiamiento a instituciones de investigación en agricultura que impulsen la innovación tecnológica e institucional en la producción de alimentos.
- 6) *Asistencia Internacional.* Se divide en asistencia alimentaria y asistencia financiera. La primera consiste en la provisión de *commodities* de manera gratuita o en términos concesionales. Se divide en tres categorías: programas, proyectos y de emergencia o humanitaria. Los programas se refieren a una distribución generalizada de la ayuda dentro de un país, mientras que los proyectos están focalizados hacia grupos claramente definidos. Barret (2002) refiere que, hasta antes de la década de 1970, la ayuda internacional era bilateral y provenía principalmente de Estados Unidos (para alimentar la lealtad de sus colonias en medio de la Guerra Fría), lo que cambió con la acción del Programa Mundial de Alimentos de la FAO a partir de la Conferencia Mundial de Alimentación de 1974 que recibe contribuciones en efectivo, haciendo más factibles otras formas de ayuda diferentes a la donación de superávits de productos de los países donantes.

Hyles y Madramootoo, (2016) señalan como factores causantes de la inseguridad alimentaria a los siguientes:

- 1) El aumento de la demanda de alimentos debida al crecimiento de la población
- 2) El cambio en los patrones de consumo y la presión sobre la producción de alimentos como resultado del cambio climático
- 3) La afectación a la disponibilidad de recursos naturales por la degradación de la tierra y la escasez de agua

- 4) La producción de biocombustibles y la falta de inversión pública y privada en infraestructura

2.2.1 Asequibilidad de las dietas saludables, el enfoque de la FAO

El grupo formado por la FAO, FIDA, OMS, UNICEF y PMA (2021), señalan como causas subyacentes de la inseguridad alimentaria y malnutrición a la pobreza y desigualdad: “en particular, la desigualdad de ingresos eleva las probabilidades de inseguridad alimentaria, sobre todo entre los grupos socialmente excluidos y marginados, y socava el efecto positivo que todo crecimiento económico tiene en la seguridad alimentaria individual. En sus trabajos anuales sobre *el estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*, identifican cuatro factores causantes de las situaciones de hambre: 1) los conflictos o guerras, 2) la variabilidad y condiciones extremas del clima, 3) las desaceleraciones económicas y 4) la inasequibilidad de las dietas saludables.

De tal manera, plantean al costo y asequibilidad de las dietas saludables como indicadores útiles del acceso económico de las personas a alimentos nutritivos, de forma que el eje de sus propuestas de acción para fomentar la seguridad alimentaria es el de mejorar su asequibilidad, entendida como su costo en relación con los ingresos.¹⁷ De acuerdo con esta perspectiva, son varios los factores que determinan el costo de los alimentos nutritivos a lo largo de los sistemas alimentarios, en los ámbitos de la producción de alimentos, las cadenas de suministro de alimentos y los entornos alimentarios, así como en la demanda de los consumidores y la economía política de la alimentación. Por tanto, las propuestas de acción de estos organismos se enfocan en dos vertientes principales: la transformación de los sistemas alimentarios, explicada en su informe de 2021, y la adaptación de las políticas alimentarias y agrícolas, desarrollada en el informe 2022. Asimismo, hay dos factores que consideran aceleradores transversales que contribuyen a maximizar los beneficios de la transformación por estas vías: por una parte, la gobernanza y las instituciones y, por otra, la tecnología, datos e innovación. La exposición anterior se representa gráficamente en la figura 2.3.

¹⁷ En su edición de 2020 señalan que las dietas saludables son cinco veces más costosas que una dieta que sólo cubre las necesidades calóricas, y 60% más caras que una dieta que sólo es suficiente en nutrientes. En 2020 42% de la población mundial no puede permitirse una dieta saludable: para América Latina, el porcentaje es de 22.5%.

a) *La transformación de los sistemas alimentarios*

Las seis vías que se proponen para transformar los sistemas alimentarios son las siguientes:

- 1) *Integrar las políticas humanitarias, de desarrollo y de consolidación de la paz en las zonas afectadas por conflictos.* Las situaciones de conflicto perturban a los sistemas alimentarios en su totalidad, al agudizar la competencia por los recursos naturales como la tierra productiva, los bosques y el agua, y pueden desatar crisis económicas.
- 2) *Ampliar la resiliencia climática en los distintos sistemas alimentarios.* Por una parte, los fenómenos climáticos afectan los sistemas alimentarios, y, por otra, estos últimos tienen un impacto sobre el medioambiente y contribuyen con el cambio climático. Por ello, las acciones de: 1) protección a la naturaleza, 2) gestión sostenible de los sistemas de producción, 3) distribución de alimentos y 4) la restauración y rehabilitación de los entornos naturales. La resiliencia ante las alteraciones climáticas contribuye a garantizar la seguridad alimentaria.
- 3) *Fortalecer la resiliencia de la población más vulnerable ante las adversidades económicas.* Empoderar a grupos pobres y vulnerables como pequeños agricultores, habitantes de lugares remotos, mujeres, niños y jóvenes. Estas medidas de empoderamiento comprenden: 1) la ampliación del acceso a los recursos productivos (insumos agrícolas, tecnología, recursos financieros, conocimientos y educación), 2) fortalecimiento de competencias organizativas y 3) acceso a la tecnología digital y comunicación.
- 4) *Intervenir a lo largo de las cadenas de suministro de alimentos para reducir el costo de los alimentos nutritivos.* Intervenciones en favor de la asequibilidad de los alimentos, tales como políticas, inversiones y leyes desde la producción hasta el consumo para aumentar la eficiencia y reducir las pérdidas y desperdicio de alimentos.
- 5) *Luchar contra la pobreza y las desigualdades estructurales, garantizando que las intervenciones favorezcan a la población pobre y sean inclusivas.* Disponer de legislación, estructuras de gobernanza, políticas económicas y sociales con suficiente antelación a las desaceleraciones económicas para mantener el acceso a los alimentos nutritivos, especialmente para los grupos más vulnerables como las mujeres y niños.
- 6) *Fortalecer los entornos alimentarios y cambiar el comportamiento de los consumidores para promover hábitos alimentarios que tengan efectos positivos en la salud humana y el medio ambiente.* Contar con políticas, leyes e inversiones para empoderar a los consumidores y promover hábitos que favorezcan una alimentación sana en función del contexto específico

y los hábitos de consumo de cada país. Los seis elementos arriba explicados se ilustran en la figura 2.3.

Figura 2.3
Elementos esenciales de una cartera de políticas e inversiones



Fuente: FAO, 2021

b) Adaptación de políticas alimentarias y agrícolas

Las políticas de los gobiernos en materia de alimentación y agricultura, de acuerdo con la FAO, se dividen en:

- 1) Intervenciones en el comercio y los mercados.
 - Medidas aduaneras: limitación voluntaria del volumen o valor exportado de determinada mercancía
 - Impuestos o prohibiciones a las exportaciones, subvenciones a las exportaciones
 - Controles de precios de mercado: generan incentivos o desincentivos
- 2) Apoyos fiscales.
 - Gasto público: infraestructura, investigación y desarrollo, servicios de transferencia de conocimientos, servicios de inspección, comercialización y promoción, constitución de existencias públicas

- Subvenciones a productores. Subvenciones a productos, a insumos, subvenciones basadas en los factores de la producción y otras desvinculadas de la producción.
- Subvenciones a consumidores. Subvenciones alimentarias, transferencias de efectivo o en especie, cupones para alimentos.

Además de estas políticas, se encuentran las intervenciones regulatorias como reglamentos sobre el uso de la tierra, legislación sobre la comercialización de alimentos y su enriquecimiento, establecimiento de impuestos sobre los alimentos nacionales.

La taxonomía anterior se muestra en la figura 2.4.

Por otra parte, las políticas de apoyo a la alimentación y la agricultura difieren en función de los grupos de países por nivel de ingresos y a lo largo del tiempo. En general, las medidas de incentivos de precios y las subvenciones fiscales se han empleado con más frecuencia en los países de ingresos altos y se están convirtiendo en instrumentos cada vez más populares en algunos países de ingresos medianos, en particular los de ingresos medio-alto.

Figura 2.4
Instrumentos e Indicadores del apoyo mediante políticas a la alimentación y la agricultura



Fuente: FAO, 2022

Históricamente, los países de ingresos bajos han aplicado políticas que generan desincentivos de precios para los agricultores a fin de facilitar el acceso de los consumidores a los alimentos a precios más bajos. Ello tiene que ver con que los recursos de estos países para proporcionar subvenciones fiscales a los productores y los consumidores son limitados. En los países de ingresos medios, las subvenciones fiscales a los productores agrícolas representaron solo el 5% del valor total de la producción, en comparación con casi el 13% en los países de ingresos altos, como se observa en el cuadro 4. Dos tercios de las subvenciones fiscales mundiales dirigidas a los consumidores (ya fueran finales o intermedios, como los elaboradores) se desembolsaron en los países de ingresos altos.

Cuadro 2.5
Apoyo al sector de la alimentación y la agricultura como porcentaje del valor de la producción, por grupo de países por nivel de ingresos
(Promedio del periodo 2013-2018)

Grupo de Ingresos	Apoyo Fiscal (Gasto Público)			
	Incentivos de Precios	Subvenciones a los productores	Servicios Generales	Subvenciones a los Consumidores
Países de Ingresos Altos	9.5%	12.6%	3.9%	4.6%
Países de Ingresos Medianos-Altos	10.8%	4.9%	3.0%	0.2%
Países de Ingresos Medianos-Bajos	-7.6%	4.1%	2.5%	2.6%
Países de Ingresos Bajos	-9.5%	0.6%	2.3%	0.6%

Fuente: FAO, 2022

Las políticas de apoyo son distintas en función de los grupos de alimentos y los productos. Los países con niveles más elevados de ingresos proporcionan apoyo a todos los grupos de alimentos y, en particular, a los alimentos básicos, principalmente cereales, lácteos y otros alimentos ricos en proteínas. Los países de ingresos medianos bajos penalizaron sistemáticamente la producción de la mayoría de los productos mediante políticas de reducción de los precios a nivel de productor, pero otorgaron subvenciones fiscales a los agricultores, especialmente para alimentos básicos, frutas y hortalizas, así como grasas y aceites. desalentando y haciendo relativamente más caro el consumo de alimentos con menos subvenciones o no subvencionados, como las frutas, las hortalizas y las legumbres.

En los países de ingresos bajos y medianos, los controles de los precios de mercado, como los precios mínimos o administrados para los consumidores, se centran principalmente en productos básicos como el trigo, el maíz, el arroz y el azúcar, con el objetivo de estabilizar o elevar los ingresos agrícolas garantizando al mismo tiempo los suministros de alimentos básicos con fines de seguridad alimentaria. Sin embargo, la FAO advierte que estas políticas podrían estar contribuyendo a las dietas no saludables y señala que es el momento de que los gobiernos empiecen a examinar su apoyo actual a la alimentación y la agricultura. En particular sugiere que los gobiernos podrían: a) hacer más por reducir los obstáculos al comercio de alimentos nutritivos como las frutas, las hortalizas y las legumbres, a fin de incrementar su disponibilidad y accesibilidad, b) cambiar los incentivos de precios a nivel mundial mediante la adaptación de las medidas aduaneras y los controles de los precios de mercado también puede hacer las dietas saludables menos costosas y

más asequibles, aunque en menor medida que las subvenciones fiscales y c) dirigir las subvenciones fiscales a los consumidores en vez de a los productores, pues esta adaptación mejora la asequibilidad de las dietas saludables.

Sin embargo, la FAO advierte que la aplicación de estas políticas tendrá como resultado ganadores y perdedores. Los encargados de formular políticas deberán evitar posibles repercusiones en la desigualdad que pueden presentarse si los agricultores no están en condiciones de especializarse en producir alimentos nutritivos debido a las limitaciones de recursos. La adaptación puede conllevar repercusiones negativas para algunas partes interesadas, en esos casos pueden ser necesarias políticas de protección social para mitigar posibles compensaciones, especialmente las pérdidas de ingresos a corto plazo o los efectos negativos en los medios de vida, sobre todo entre la población más vulnerable.

En estos escenarios, la reasignación de los presupuestos se centra en alimentos de “alta prioridad” para una dieta saludable. Son grupos de alimentos cuyo nivel de consumo actual per cápita en cada país o región todavía no se corresponde con los niveles recomendados para ellos, definidos en las guías alimentarias basadas en alimentos empleadas para calcular el costo de una dieta saludable. Por último, la FAO remarca la necesidad de otras políticas clave dentro y fuera de los sistemas agroalimentarios. Aumentar la accesibilidad y la asequibilidad de los alimentos nutritivos es una condición necesaria, aunque insuficiente, para que los consumidores puedan elegir, preferir y consumir dietas saludables.

Por ello, serán cruciales las políticas complementarias que promueven cambios en los entornos alimentarios y el comportamiento de los consumidores en favor de hábitos alimentarios saludables (Figura 2.6). Dichas políticas pueden incluir la aplicación de límites obligatorios o metas voluntarias para mejorar la calidad nutricional de las bebidas y alimentos elaborados, además de legislar sobre comercialización de alimentos y poner en práctica políticas de etiquetado nutricional y de compras públicas saludables. Combinar políticas de ordenamiento territorial con otras políticas complementarias para abordar los desiertos y pantanos alimentarios también puede resultar muy importante.

Figura 2.6
Políticas de apoyo a la transformación de los sistemas agroalimentarios



Fuente: FAO, FIDA, OMS, UNICEF y WFP (2022)

2.3 Políticas de seguridad alimentaria en América Latina

Para presentar el marco de referencia de las políticas de seguridad alimentaria, este apartado se divide en dos partes: una revisión teórica y una de antecedentes en la literatura sobre políticas comparadas de seguridad alimentaria.

2.3.1 Políticas, programas e instrumentos: clasificación

Para este apartado se retoma la clasificación llevada a cabo por Graziano Da Silva et al. (2008), que presenta una extensa revisión de las políticas de seguridad alimentaria que han existido en América Latina, dentro de las estrategias más amplias de desarrollo económico

y desarrollo social.¹⁸ De acuerdo con dicho trabajo, las políticas de seguridad alimentaria se clasifican en cuatro grupos:

1) *Pequeña agricultura y desarrollo rural*, 2) *Protección social y alimentación*, 3) *Asistencia en salud nutricional* y 4) *Educación y formación en alimentación y nutrición*.

1) *Pequeña agricultura y desarrollo rural*. Se relaciona con la seguridad alimentaria en la medida que se oriente a los sectores de agricultura familiar y población rural en condiciones de alta vulnerabilidad. Estas políticas buscan aumentar la disponibilidad de alimentos y los ingresos de los hogares y comunidades, de modo que también contribuyen con la dimensión de acceso a los alimentos. De tal forma, tienen un gran potencial para mejorar la condición alimentaria y nutricional de estas familias.

Las políticas de pequeña agricultura y desarrollo rural se clasifican en tres tipos: 1) apoyo directo a la producción agropecuaria: transferencia tecnológica, crédito, capacitación, subsidios a la inversión, apoyo a la comercialización, 2) apoyo desde la demanda: contratos entre alguna dependencia del gobierno y pequeños productores para adquirir productos que se canalizan a programas públicos de distribución de alimentos o alimentación directa, como desayunos escolares y 3) desarrollo rural: generar ingresos no agrícolas mediante pequeños emprendimientos y/o de la inserción al mercado laboral.

2) *Protección social y alimentación*. Este ámbito de políticas es muy amplio, pese a ser parte de un área de políticas más amplia, como la protección social (2008, p.25) y reúne las acciones públicas que buscan mejorar la dimensión de acceso por parte de personas y familias en condiciones de vulnerabilidad. Se divide en dos subáreas complementarias:

a) Transferencia de recursos monetarios a población focalizada. Consiste en la entrega de recursos monetarios a familias en pobreza. La transferencia de los recursos se condiciona a cumplir responsabilidades en áreas como educación, salud

¹⁸ En el anexo 2 se presentan las políticas que se han implementado en América Latina de acuerdo con esta tipología y con su inserción temporal a lo largo de cuatro etapas: 1) "Desarrollo hacia afuera" (siglo XVIII y mitad del siglo XX), 2) "Industrialización dirigida por el Estado", 3) Las reformas del mercado y 4) crecimiento con equidad y desarrollo institucional.

y nutrición, con el objetivo de atacar las causas de la reproducción de la pobreza. El programa “Progresas” implementado en México fue una de las primeras experiencias, que, tras recibir evaluaciones positivas a nivel internacional, influyó para que este tipo de intervenciones se convirtieran rápidamente en las más difundidas en América Latina. Sin embargo, las evaluaciones también han señalado que, si bien ayudan con el alivio de la pobreza a corto plazo, su contribución en el largo plazo no es clara.

b) Acciones de acceso directo a los alimentos. Esta área de políticas se compone por cuatro tipos de acciones: alimentación escolar, servicios de alimentación, distribución de alimentos y promoción de producción para el autoconsumo.

- *Alimentación escolar.* En muchas ocasiones constituye el principal o el único alimento diario de los niños, lo que los hace un pilar de la seguridad alimentaria y nutricional infantil. Estos programas también tienen un efecto sobre el aspecto educativo, pues los alimentos son esenciales para el aprendizaje, aumentan el rendimiento y evitan la deserción escolar, por lo que es crucial ampliar la cobertura de estos programas a poblaciones de escasos recursos.
- *Servicios de alimentación.* Incluyen comedores populares, comedores sociales, entre otros, que brindan comidas al menos una vez al día en áreas focalizadas. Un ejemplo destacado de este tipo de acciones es el programa “Casas de Alimentación” en Venezuela.¹⁹
- *Distribución de alimentos.* Sistemas públicos de distribución de alimentos en centros de salud u otros establecimientos. Consisten en raciones de leche o alimentos reforzados, o canastas de alimentos variados. En algunos países, se abastecen de productos de la agricultura familiar o local o son diversificadas según las regiones socioculturales, como en Ecuador.

¹⁹ Con el financiamiento y asesoría de la Fundación Programa de Alimentos Estratégicos, FUNDAPROAL, y premiado por la FAO en 2013.

- *Promoción de la producción para el autoconsumo.* Huertos caseros y escolares, Consiste en producir alimentos frescos, saludables y a bajo costo, por medio de huertos rurales y urbanos, crianza de animales y técnicas de conservación que mejoran la disponibilidad de alimentos en el hogar y generan ahorros. Entre este tipo de programas destacan RESA Urbana (Colombia) y Programa Nacional de Agricultura Urbana (Brasil).

- b) *Asistencia en salud nutricional.* Acciones como promoción de la lactancia materna, recuperación nutricional y suplementación y fortificación de alimentos a través de la distribución de alimentos fortificados o suplementos vitamínicos (área estrechamente vinculada al ámbito más amplio de la salud materno-infantil. Este tipo de programas se implementan principalmente en Centro y Sudamérica.

- c) *Educación y formación en alimentación y nutrición.* Forma parte de la atención primaria en salud, y su importancia radica en dotar de herramientas a los grupos de riesgo (niños en edad escolar, madres lactantes y personas en estado de inseguridad alimentaria grave) para mejorar el valor nutricional de su ingesta diaria. Las acciones consisten en charlas o guías alimentarias y capacitación en preparación y consumo de alimentos. Otra propuesta con escaso nivel de inclusión, es la incorporación de contenidos de alimentación y nutrición dentro de los esquemas curriculares escolares.

Sobre esta clasificación de políticas de seguridad alimentaria, se apuntan algunas consideraciones: a) los países en general, con la excepción de Brasil, no tienen agrupadas dichas políticas y acciones bajo un rótulo específico de “seguridad alimentaria”, sin embargo, intentan tener cierta correspondencia con la organización sectorial de los gobiernos; b) más allá de estas áreas de acción específicas, es importante considerar el marco institucional principalmente referente a las leyes de seguridad alimentaria con que cuenta cada país.

Los puntos anteriores, de acuerdo con sus autores, derivan en tres conclusiones:

- 1) La falta de institucionalidad de la seguridad alimentaria y nutricional es una de las razones que explican la vulnerabilidad de los países para enfrentar y aprovechar el alza en los precios de los alimentos e insumos agrícolas y sigue

siendo un obstáculo para promover el derecho a la alimentación y lograr la sostenibilidad de los programas ante cambios de gobierno” (2008, p.35).

- 2) La desigualdad de la región y la falta de oportunidades de empleo sigue siendo el principal problema que limita el acceso a los alimentos.
- 3) América Latina cuenta con una gran experiencia en programas de alimentación y nutrición. Una innovación clave es vincular estos programas con compras de la pequeña agricultura para detonar el desarrollo local.

2.3.2 Análisis empírico comparado: antecedentes

Cuéllar (2011) lleva a cabo una clasificación de programas de seguridad alimentaria, agrupándolos en cinco tipos (subsidios a la producción, subsidios a los precios, transferencias en especie, acceso a servicios complementarios e intervención del Estado en la actividad económica bajo circunstancias especiales). El autor toma un caso por cada tipo de programa, con lo que analiza cinco programas implementados en Malawi, Estados Unidos, la India, Armenia y México. La selección de estos países se realiza con base en la revisión de estudios previos que analizan su efectividad de acuerdo con diversos indicadores, además de recopilar la evidencia de dichos estudios.

Sus principales hallazgos son: a) los programas basados en introducción de semillas híbridas y fertilizantes (intervención sólo por el lado de la producción) no muestra evidencia concluyente en cuanto a su efecto sobre la seguridad alimentaria, lo que no significa que no sean importantes para mejorar la disponibilidad de alimentos en un contexto en que el cambio climático, la producción de biocombustibles y el crecimiento poblacional de los países en desarrollo pueden volver a dar al estudio de la dimensión de disponibilidad igual importancia que la que ha adquirido el acceso en los últimos años; b) los programas de transferencias monetarias condicionadas aumentan el consumo y se traducen en mayores beneficios nutricionales para todos los integrantes de un hogar si se otorgan a una mujer; c) el programa de cupones de alimentos implementado en Estados Unidos en el marco de la crisis financiera de 2008 redujo en un tercio la proporción de hogares en inseguridad alimentaria grave, y, d) el sistema de distribución de alimentos en especie con precios subsidiados de India (que funciona por medio de almacenes cuya cobertura compite con el mercado) es regresivo, pues beneficia más a los consumidores de mayores ingreso. Aun

así, sí tiene beneficios para los más pobres, pues 40% de quienes tienen menores ingresos aumentaron su consumo de alimentos en 23%.

Vance (2018) analiza los enfoques de las políticas de seguridad alimentaria en Brasil y la India de manera comparada. En el caso de Brasil, se refiere al programa Bolsa Familia, representativo de una política que identifica como de acceso a la alimentación basado en el mercado dada la importancia de las transferencias monetarias en la estrategia. En el caso de la India, analiza la National Food Security Act, a la que identifica como una solución por el lado de la oferta al subsidiar los precios de los alimentos y otorgar alimentos en especie. Concluye que, si bien la estrategia de Brasil ha sido más efectiva en lograr seguridad alimentaria, la de la India puede funcionar en lugares en los que la disponibilidad y el acceso a los alimentos por medio del mercado están restringidos quizá por razones geográficas, mientras que ha sido una estrategia más resiliente a los cambios de gobierno que la de Brasil, que desde 2016 ha sufrido recortes por el gobierno de derecha.

Thola (2019) compara las políticas públicas de seguridad alimentaria de Brasil y Ecuador para el periodo 2004-2014. Encuentra que Hambre Cero, si bien tuvo ciertas fallas y no llegó a la totalidad de la población, fue efectiva en llevar hacia la seguridad alimentaria a una buena parte de la población brasileña debido a su enfoque basado en la seguridad alimentaria y nutricional, el enfoque de derechos con el que se trató a la alimentación y las numerosas vinculaciones entre programas e instituciones con objetivos tanto de corto como de mediano plazo. Por el contrario, Ecuador tuvo, en el periodo de análisis, políticas de corto plazo, interrumpidas por las alternancias políticas, poco efectivas dado que no se le dio la misma importancia a la seguridad alimentaria en la agenda nacional.

Entre los trabajos que hacen estudios comparativos que involucran a México y otros países, se encontraron algunos trabajos que contrastan las experiencias de México y Brasil. Entre ellos, el de Gómez Bruera (2013) y el de M. González (2016). El primero retoma las lecciones de política pública más relevantes para garantizar el derecho humano a la alimentación en ambas economías, las más importantes y pobladas de América Latina. Menciona que, a pesar de que la exigibilidad de este derecho es limitada en ambas naciones, existe en el caso brasileño una serie de experiencias importantes que no se observan aún en México. Dicho trabajo analiza las políticas públicas más importantes para llevar a cabo el derecho a la alimentación como la política agrícola, salarial y social. Se

argumenta al respecto que el mayor avance en la disminución de la pobreza, el hambre y la desnutrición en Brasil obedecen a un conjunto amplio de programas y políticas más allá de Bolsa Familia, un importante programa de transferencias condicionadas. Concluye que los éxitos alcanzados por Brasil en la garantía del derecho a la alimentación están asociados de forma importante a “la recuperación del valor real del salario mínimo, el mayor énfasis en la promoción de la agricultura familiar, a un incremento del gasto social, a la amplia cobertura del sistema de pensiones y su expansión en el ámbito rural, además de a la existencia de transferencias monetarias no contributivas de mayor magnitud y suficiencia que en México.

El trabajo de González Miranda, por su parte, plantea que la adopción de programas sociales focalizados en el marco del modelo económico neoliberal, ha desplazado la búsqueda de soberanía alimentaria en México. Señala que la estrategia brasileña ha sido más exitosa que la mexicana debido a que los programas sociales en aquel país son monitoreados constantemente, lo que contribuye a su mejora. Ello se debe a que los movimientos sociales son una constante y la sociedad participa en las iniciativas impulsadas por el gobierno.

Bultmann (2013) lleva a cabo una evaluación comparada entre los programas Hambre Cero de Brasil y Oportunidades de México como estrategias para mejorar la seguridad alimentaria. Sus principales hallazgos son: a) tanto México como Brasil identificaron de forma efectiva a los más pobres; sin embargo, en Hambre Cero existió equidad horizontal al estar basado en el enfoque de derecho humano a la alimentación, pues sus programas cubrieron tanto a la población rural como a la urbana, y tuvo una expansión constante por medio de agentes que estuvieron en una continua búsqueda activa de población en pobreza que inicialmente no estuviera identificada por la estrategia. Oportunidades, por su parte, y debido a las restricciones presupuestarias, se focalizó en los pobres rurales y excluyó, además de a la población urbana, a las localidades rurales que no tuvieran la infraestructura para cumplir con los objetivos de la estrategia (centros de salud y escuelas) y a familias sin hijos, y se expandió muy lentamente y de forma anual al ritmo que las limitaciones presupuestarias lo permitieran; b) la liberalización comercial, si bien en Brasil no tuvo efectos de derrame sobre la población en pobreza, en México, tuvo efectos negativos sobre la población pobre al provocar un deterioro generalizado en los salarios, pérdida de competitividad de la agricultura y migración de la población rural a los Estados Unidos. En

este sentido, Hambre Cero contó con apoyos a productores consumidores para amortiguar las alzas de precios en alimentos, mientras que en México, estos apoyos han estado ausentes; c) no se encontraron datos, para México, de qué proporción de la transferencia se gasta en alimentos, mientras que, para Brasil, esta cifra va de 87% a su totalidad o en algunas regiones insuficiencia, lo que evidencia que un programa de este tipo por sí mismo no es suficiente para lograr seguridad alimentaria en las familias; d) México, a diferencia de Brasil, careció de medidas de corte estructural como redistribuir el ingreso o la tierra, así como de un organismo análogo al CONSEA brasileño cuya función fue hacerse cargo de la política nacional de seguridad alimentaria y mejorarla constantemente; e) ninguna de las dos políticas, tanto Brasil como México, han incorporado satisfactoriamente el aspecto de sustentabilidad ambiental, tanto en el uso de sustancias tóxicas como pesticidas en la agricultura, como en los efectos que conlleva el que la población salga de la pobreza, migre a las ciudades ensanchando sus ya grandes poblaciones y demande más bienes y servicios tanto privados como públicos.

Como se puede observar, los estudios que comparan las políticas de seguridad alimentaria entre países no parten exclusivamente de la comparación entre países de un mismo bloque regional o nivel de ingreso. Es decir, no se observa un criterio homogéneo y único para la elección de los países sujetos al análisis comparativo. En cuanto a los trabajos del lado de políticas públicas comparadas, se puede constatar que Brasil es un caso recurrente al que se toma como fenómeno de estudio para su análisis y contraste con las estrategias de otros países.

Capítulo 3. Caracterización de la seguridad alimentaria en México y Brasil

Este capítulo tiene por objeto presentar un panorama de la situación de la seguridad alimentaria en México y Brasil, así como la situación de las condiciones estructurales a las que esta condición está sujeta, como el desempeño económico y el marco institucional.

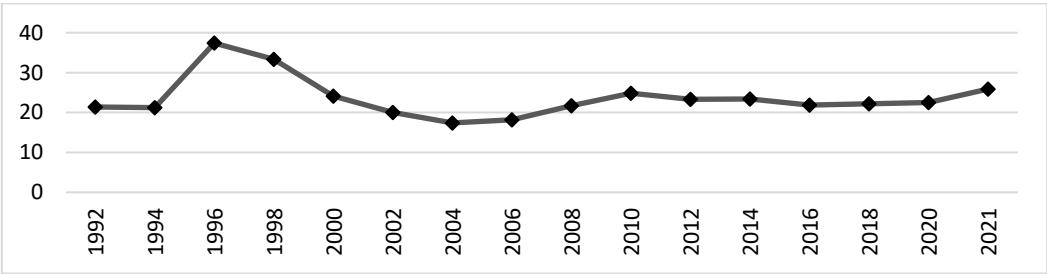
3.1 México

México es, por el tamaño de su PIB, la economía número 15 a nivel mundial, de acuerdo con datos del Banco Mundial para 2021, mientras que por su PIB per cápita, ocupa el lugar 82. Su crecimiento económico ha sido, en promedio, de 2.3% anual entre 1990 y 2021. Para 2020, el sector servicios representó la mayor parte del PIB, con un 64% para 2020; le sigue el sector industrial con 32% y, por último, el sector primario representa 4% del PIB. El sector comercio concentra el mayor número de personas ocupadas en el país, con 18.3% de los ocupados. Le siguen la ocupación en el sector de la transformación, con 8.8%, y la agricultura con 6%. Este último sector ocupa la proporción más elevada de personas mayores de 45 años, con casi la mitad del total de los trabajadores ocupados de ese sector (49.2%).

Tiene una extensión territorial de 1,964 millones de kilómetros cuadrados, que alberga una población estimada de 130 millones de habitantes para 2021, de acuerdo con el Banco Mundial, lo que lo convierte en el décimo país más poblado del mundo. Estas características dan cabida a grandes heterogeneidades y desigualdades económicas, sociales y regionales que no se reflejan en los promedios nacionales. 79% de la población habita en zonas urbanas, 10% vive en hogares indígenas (cerca de 17 millones) y 25.7 millones de personas se autoadscriben como indígenas. De acuerdo con la más reciente medición de pobreza del CONEVAL, en 2020 el 43.9% (55.7 millones) de la población en México se encontraba en pobreza (34.5% en pobreza moderada y 8.5% en pobreza extrema), de los cuales 16.6 millones están en zonas rurales y 36 millones en zonas urbanas. Asimismo, 17.2% de la población mexicana se encuentra en condición de pobreza extrema por ingresos, lo que significa que sus ingresos no alcanzan para adquirir la canasta alimentaria. Esta manera de medir la imposibilidad de comprar alimentos con el ingreso se conoce como el enfoque económico de medición de la pobreza, del cual la pobreza alimentaria es el grado más severo, seguido por la pobreza de capacidades y la pobreza de patrimonio.

Otra forma en que se miden los problemas de acceso a la alimentación en México es el enfoque de carencias sociales, igualmente calculado por el CONEVAL. Este mide la pobreza desde siete dimensiones diferentes o derechos sociales. Una de estas dimensiones es el acceso a una alimentación nutritiva y de calidad. La cantidad de personas que presentan carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad de acuerdo con la última medición, es de 28.6 millones de personas (22.5% de la población total).²⁰ De acuerdo con la metodología del CONEVAL,²¹ esto equivale a decir que 22.5% de la población en México se encuentra en condición de inseguridad alimentaria moderada o severa. Si consideramos también a la población con inseguridad alimentaria de grado leve, el porcentaje asciende a 51.9%.

Gráfica 3.1.
Evolución del porcentaje de personas con inseguridad alimentaria en México, 1992-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL e INSP

Nota: La inseguridad alimentaria se mide en México desde 2008, de modo que para los años previos se emplean las cifras de porcentaje de personas en pobreza alimentaria de acuerdo con la anterior medición de pobreza por ingresos.

Otra institución que produce información valiosa sobre las condiciones de seguridad e inseguridad alimentaria en México es el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). Dicho

²⁰ Una de las siete carencias sociales consideradas por el CONEVAL para medir la pobreza con base en derechos sociales, más allá de la pobreza por ingresos, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social de 2006. En 2016 se reformó.

²¹ La metodología oficial de la medición multidimensional de la pobreza de CONEVAL emplea la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria “para evaluar el ejercicio del derecho a la alimentación basada en la propuesta de Pérez-Escamilla, Melgar-Quíñonez, Nord, Álvarez y Segall. Dicha escala reconoce cuatro posibles niveles de inseguridad alimentaria: inseguridad alimentaria severa, inseguridad alimentaria moderada, inseguridad alimentaria leve y seguridad alimentaria. De manera que se considera en situación de carencia por acceso a la alimentación a los hogares que presenten un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, con el fin de contar con una medida que reflejase la existencia de limitaciones significativas en el ejercicio del derecho a la alimentación” (CONEVAL, 2021).

organismo elabora su propia estimación de la inseguridad alimentaria en México, con base en la Escala Latinoamericana y Caribeña de Inseguridad Alimentaria adaptada para México.²² Los resultados se dan a conocer en cada edición de la Encuesta Nacional de Salud Pública (ENSANUT),²³ por ejemplo, los de 2021 presentan una reveladora imagen de los principales rasgos que perfilan las condiciones de la seguridad alimentaria en México:

- A nivel nacional, la prevalencia de inseguridad alimentaria, en cualquiera de sus categorías, es de 60.8%: 34.9% en inseguridad leve, 15.8% en inseguridad moderada y 10.1% en inseguridad alimentaria severa.
- Pese al descenso observado en el periodo 2012-2018 en las categorías de inseguridad alimentaria moderada y severa, a nivel nacional hubo un aumento de 3.0 puntos porcentuales en la inseguridad alimentaria moderada y 2.3 puntos porcentuales en la inseguridad alimentaria severa, entre 2020 y 2021.
- La mayor proporción de hogares en inseguridad alimentaria (71%) se encuentra en localidades rurales (39.7% en inseguridad leve, 19.2% en moderada y 12.1% en severa) en contraste con los hogares metropolitanos (53.5%: 32.2% en inseguridad leve, 13.0% en moderada y 8.3% en severa) y urbanos (66.4%: 36.3% en inseguridad leve, 18.3% en moderada y 11.8% en severa).
- La mayor proporción de hogares en inseguridad alimentaria (72.5%) se ubica en las regiones Centro (Hidalgo, Tlaxcala y Veracruz) y Pacífico-Sur (70.5%) del país. La proporción más grande de hogares en las formas más graves de inseguridad alimentaria (moderada y severa) se encuentran en dichas regiones: 35.7% en la región Centro y 34.6% en la región Pacífico-Sur (Guerrero, Morelos, Oaxaca y Puebla).
- En el periodo 2020-2021 tuvo lugar un aumento de 3.6 puntos porcentuales en la proporción de hogares urbanos en inseguridad alimentaria moderada mientras que,

²² A diferencia del CONEVAL, que mide la inseguridad alimentaria a través de su propia escala, ENSANUT utiliza la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), una versión reducida de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). Ambas escalas permiten detectar cuatro niveles de seguridad/inseguridad alimentaria: seguridad alimentaria, inseguridad alimentaria (IA) leve, IA moderada e IA severa (Mundo Rosas et. al., 2018). La medición de la seguridad alimentaria por parte del CONEVAL se realizó por primera vez en 2008, mientras que la del INSP se llevó a cabo por primera vez en 2012.

²³ Si bien este estudio se lleva a cabo cada dos años, la Secretaría de Salud acordó realizarla de forma anual en el periodo 2020-2024. La más reciente es la ENSANUT 2021 que revela las cifras correspondientes al mismo año y se publicó en agosto de 2022.

en los hogares rurales, la proporción que se encuentra en inseguridad alimentaria severa aumentó 3.0 puntos porcentuales.

En un estudio cualitativo desarrollado por el CONEVAL entre 2013 y 2014 se identificaron hogares con características que los hacen vulnerables a padecer carencia por acceso a los alimentos, con las siguientes características: a) Jefatura femenina, b) Con estructura doméstica ampliada, vinculadas con hogares de mayor tamaño, c) Con pocos proveedores económicos para varios consumidores, d) En fases tempranas o jóvenes del ciclo doméstico, en las que es frecuente encontrar varios menores de edad, e) En fases envejecidas con presencia de enfermedad o discapacidad, especialmente en aquellas familias que carecen de seguridad social, f) Con los integrantes de la familia ocupados en trabajos precarios, inestables e informales y g) Con ausencia de recursos para generar prácticas de autoconsumo de alimentos

A continuación, se analizan algunos factores macroeconómicos e institucionales que, de acuerdo con la teoría, son determinantes en la configuración arriba descrita de la seguridad alimentaria en México.

3.1.1 Condiciones macroeconómicas y políticas

Esta sección se divide en cuatro apartados. El primero aborda las condiciones de estabilidad económica y política que repercuten en la seguridad alimentaria en México. El segundo se enfoca en la política comercial en el sector agroalimentario y su papel en la seguridad alimentaria. El tercero y cuarto hablan, respectivamente, de la situación del mercado laboral y la inflación, particularmente la de alimentos.

a) Estabilidad macroeconómica y política

De acuerdo con Cuéllar (2011), en los ciclos económicos de México destacan tres eventos que han tenido un efecto significativo en la evolución de la pobreza desde la década de 1990: 1) la crisis económica de 1994 a 1996; 2) el periodo de crecimiento que siguió a dicha crisis y que se extendió hasta el año 2000, y, 3) la crisis económica iniciada en 2007 y en la que se observó un aumento acelerado del precio de los alimentos, una disminución de la actividad económica y el crecimiento del nivel de desempleo. A los mencionados episodios

de desaceleración y crisis, hay que sumar el desplome económico mundial de 2020 por la pandemia de COVID-19 y la recesión posterior producto del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania.

Como se expuso en el marco teórico, los eventos de crisis financieras pueden borrar los avances en el acceso a la alimentación alcanzados en años previos. Aunque la crisis de 2009 no tuvo un impacto tan fuerte sobre la pobreza alimentaria como la de 1995, la crisis internacional de precios de los alimentos de 2007-2008 (si bien comenzó antes que la crisis financiera como tal) sí influyó negativamente sobre la pobreza alimentaria en los hogares mexicanos. En 2008 la crisis de precios puso a la canasta básica fuera del alcance de 5.5 millones de personas más en comparación con las que se encontraban en esta situación en 2006. La crisis financiera global de 2008-2009 puso a un millón de personas más en esta situación en 2010. Si ponemos el foco en la crisis económica que siguió a las medidas de restricción por el COVID-19, la última medición oficial de la pobreza muestra un aumento de 5% en la población que sufre inseguridad alimentaria moderada o severa, al pasar de 47% a 51.9%, lo que significa un aumento de 6.4 millones de personas.

En este sentido, si bien en México no hay un rubro de gasto público en seguridad alimentaria, podemos decir que el gasto de gobierno en protección social para hacer frente a estas turbulencias macroeconómicas y financieras ha sido menor en México que el promedio de América Latina. Con base en datos de la CEPAL, en el primer caso, ha pasado de 6.1% del PIB en el año 2000 a 10.5% en 2021, mientras que el promedio de la región ha pasado de 8.4 a 13% en el mismo lapso, incluyendo un gran aumento en 2020, año de la pandemia, que en México no se dio. De forma similar, el Estado mexicano tiene una menor carga fiscal que el promedio de América Latina (14.5% del PIB contra 16.5%).

Por otra parte, como también se expuso en el marco teórico, la estabilidad política y social son determinantes importantes de la seguridad alimentaria. De acuerdo con Machado, Saint-Ville, Samoaya, Melgar, et. al. (2014) pueden considerarse como un factor macro de la seguridad alimentaria. En el caso de México, si bien no ha ocurrido una crisis política en los últimos años como las que han experimentado otros países latinoamericanos como Brasil y Argentina, la corrupción ha sido un grave problema para el adecuado uso de los recursos públicos. En la esfera de la política social destacan la “estafa maestra” y, en el terreno específico de la seguridad alimentaria, los desvíos de recursos de SEGALMEX, la agencia de seguridad alimentaria.

A las condiciones descritas se suma el clima de violencia que afecta de manera creciente a la estabilidad social y que ha permeado en los sistemas alimentarios por medio de extorsiones a productores y comerciantes y cobros de piso por parte del crimen organizado, que afectan a la disponibilidad y a los precios de los alimentos.²⁴

b) Apertura comercial y regulación del sector agroalimentario

México es uno de los países con mayor apertura comercial del mundo. De acuerdo con la OMC, es el séptimo país con más tratados de libre comercio, con un total de 23 acuerdos con 50 países. El sector agroalimentario mexicano experimentó un cambio estructural al igual que el resto de la economía ante la apertura comercial que llegó a América Latina en la década de 1980.²⁵ El primer hecho que marcó la nueva orientación comercial de México fue su entrada al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1986, que implicó una reducción abrupta de las restricciones y barreras arancelarias sin una política de apoyo a los sectores imposibilitados para enfrentar la competencia internacional (Calva, 1994).

Sin embargo, un parteaguas en materia agroalimentaria, y una condición particular de México que lo diferencia de otras economías de América Latina, ha sido su incorporación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con dos países económicamente muy diferentes, Estados Unidos y Canadá. Entre los resultados del TLCAN relevantes para la seguridad alimentaria, en materia económica se ha tenido crecimiento del sector agrícola por debajo del crecimiento económico, el paso de ser importador neto de granos básicos para enfocarse en productos de exportación como cerveza, aguacate, jitomate y *berries*, y mayor dependencia alimentaria de las importaciones pese al superávit comercial (Pérez, 2021).

Rodríguez (2013) señala que los niveles de seguridad alimentaria de los países más industrializados de América Latina dependen, en primera instancia, de su dotación de recursos. Así, Brasil y Argentina son agroexportadores netos, Chile, Colombia y Costa Rica, agroexportadores netos aunque importadores de granos básicos, mientras que los países

²⁴ Véase la ponencia “Violencia, crimen organizado y alimentación” del canal Alimentación y Sustentabilidad desde la Universidad. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=g-Wk3fXIQac&t=22s>

²⁵ Véase Gálvez, 2018; Rubio Vega, 2006; Schwentesius y Gómez, 2003; Torres, 2014.

petroleros, como México y Venezuela, han presentado una mayor dependencia alimentaria del exterior, que favoreció la apreciación de sus monedas y aumentó la importancia de las importaciones, situación que se profundizó con la apertura comercial.

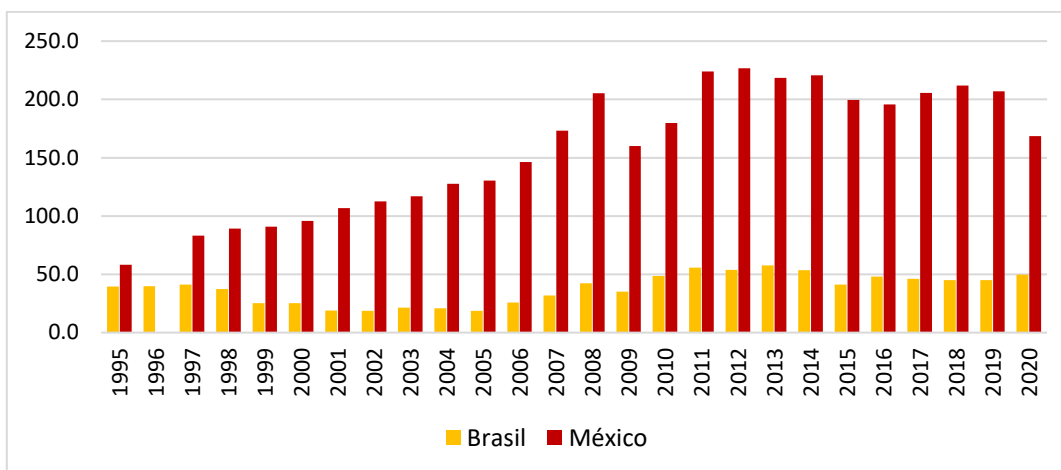
Entre las repercusiones sociales del TLCAN en el ámbito agrícola, se observó que disminuyó la población ocupada en actividades agropecuarias, lo cual ha ocasionado pérdida de empleo e ingreso en zonas rurales, pobreza y migración a las ciudades para entrar a la informalidad laboral. Asimismo se generó una fuerte desigualdad entre las unidades productivas rurales,²⁶ así como el control del mercado agroalimentario mexicano en manos de 20 grandes corporaciones,²⁷ como documentan Gasca y Torres (2014) . En el caso del maíz, Rubio señaló que cuatro empresas controlaban el mercado, lo cual les da poder para especular y fijar los precios (Rubio, 2012); de manera más reciente Ángeles y Cajica, (2021) señalan que el mercado de harina de maíz en México es un duopolio dominado por dos empresas, Gruma que opera como líder con el poder de fijar los precios y Minsa (adquirida hace unos años por una empresa estadounidense). Ambas trabajan con productos homogéneos sin que esta situación haya sido regulada por las autoridades monopólicas.

La nueva versión del acuerdo, el TMEC (Tratado México-Estados Unidos-Canadá), que entró en vigor en 2020, no implica un cambio radical en el comercio agrícola de México, y conserva la mayoría de las disposiciones originales del TLCAN, mantiene a la mayoría de las importaciones agrícolas libres de aranceles y cuotas y se sostiene la visión de la agricultura como generadora de divisas, al tiempo que sigue fomentando la desintegración de la economía rural (Hernández Pérez, 2021). Por último, la adhesión al TLCAN prohíbe a México suscribir un tratado de libre comercio con China, el mayor mercado alimentario del mundo.

²⁶De acuerdo con Hernández Pérez (2021), de 5.3 millones de unidades que existen en el país, los empresarios agrícolas representan 8.7% del total y generan 74.2% de las ventas del sector; 22.4% son catalogadas como “familiar de subsistencia sin vinculación al mercado” y 50.6%, “familiar de subsistencia con vinculación al mercado.

²⁷ Maseca, Bimbo, Cargill, Bachoco, Pilgrims Pride, Tysson, Nestlé, Lala, Sigma, Monsanto, Archers Daniel's Midland, General Foods, PepsiCo, Coca-Cola, Grupo Vis, Grupo Modelo, Grupo Cuauhtémoc, Walmart, Kansas City y Minsa.

Gráfica 3.2
Importaciones agroalimentarias por habitante, México y Brasil
(valor en miles de USD)



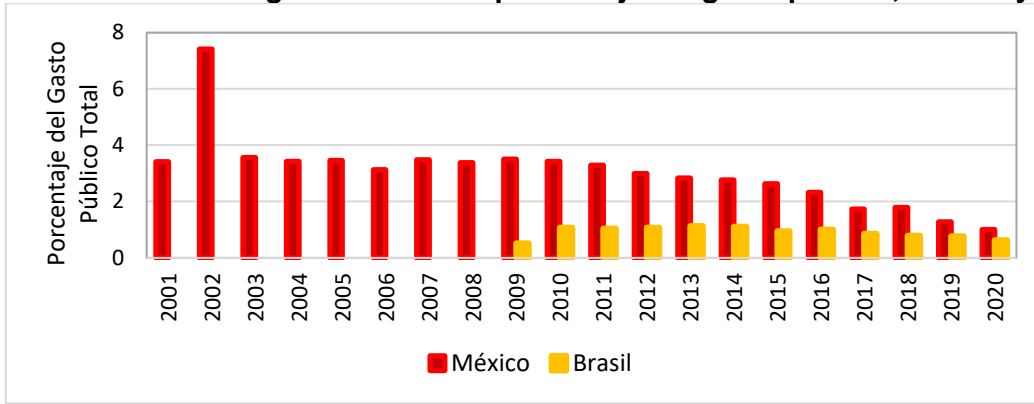
Fuente: Elaboración propia con base en datos de FAO y Banco Mundial.

Si bien las importaciones han aumentado significativamente, las exportaciones lo han hecho en mayor medida, aunque su concentración geográfica, de productos y empresas exportadoras mantiene en un estado de vulnerabilidad y alto riesgo al sector agroalimentario y a los sectores económicos relacionados con éste (González y Macías, 2007). La concentración de las exportaciones a Estados Unidos las expone a controles sanitarios cada vez más estrictos y a barreras proteccionistas no arancelarias, así como a los establecimientos históricos de lineamientos de Estados Unidos en función de sus intereses estratégicos. También existe concentración de las importaciones mexicanas de alimentos básicos como maíz, frijol, sorgo, trigo, carne de res y de puerco, y de las exportaciones de hortalizas y frutas frescas y secas a un solo país: Estados Unidos.

Contrario a la tendencia al aumento de las importaciones agroalimentarias en el tiempo, la inversión en agricultura de México como porcentaje del gasto público históricamente ha sido superior a la de los países con mejores indicadores de seguridad alimentaria en América Latina. Sin embargo, su tendencia a la baja es clara, y para 2019, la inversión pública en agricultura fue superada por países como Chile, mientras que se acerca cada vez más al nivel de Brasil, país que, pese a su relativamente baja inversión pública en agricultura, es menos dependiente de las importaciones y tiene niveles de inseguridad alimentaria

similares a los de México. Por su parte, el crédito otorgado por la banca de desarrollo a la agricultura ha ido en declive desde 1983 (González y Macías, 2007).

Gráfica 3.4
Inversión en agricultura como porcentaje del gasto público, México y Brasil



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la FAO

Además del declive en la inversión pública, la apertura comercial se acompañó de desregulación de los sistemas agroalimentarios, el cierre y la privatización de prácticamente todas las empresas paraestatales y los organismos que apoyaban al sector agropecuario, ya fuera en la parte de producción (como Fertilizantes de México y el Banco Nacional de Crédito Rural) o en la de comercialización, como fue el caso de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) (González y Macías, 2007).

Como se ha mencionado, la menor intervención del gobierno en el sector agroalimentario permitió que unas pocas corporaciones ocuparan estos vacíos e incluso desplazaran a la producción nacional a manos de empresas extranjeras a cuyo control han pasado gran parte de los productos de mayor exportación como cerveza, tequila y aguacate. En el caso de la cerveza, se importa un porcentaje cada vez mayor de la materia prima, como cebada, malta y lúpulo, lo que significa que las empresas productoras de cerveza en México prácticamente se convierten en “maquiladoras” más que en verdaderas productoras (Schwentenius y Gómez, 2003). El caso del aguacate, por su parte, es el ejemplo más visible del fenómeno de “gentrificación” en los alimentos, es decir, la orientación de la producción hacia la exportación a países de altos ingresos, cuya demanda eleva el precio,

lo que genera que las poblaciones que producen no puedan permitírselo y se vean forzadas a consumir importaciones más baratas de comida procesada.²⁸

Por último, cabe mencionar que los gobiernos mexicanos no han explotado las pocas opciones regulatorias que le quedan como margen de maniobra en el contexto de los acuerdos comerciales, por ejemplo, al no imponer la totalidad de las cuotas arancelarias al maíz y al frijol que se acordaron antes de la liberalización total en 2008 (CEFP, 2007), mientras los productores mexicanos se reconvertirían y se volvían competitivos. Lo anterior debido a la baja producción que quedaba por debajo de las metas planteadas.

Retomando la conclusión de González y Macías (2007) la política agroalimentaria de México ha contribuido a una mayor vulnerabilidad alimentaria en el corto y largo plazo, ya que, al evaluar la vinculación de la política agrícola con el acceso físico y económico de toda la población mexicana los resultados no han sido positivos en cuatro aspectos: producción de alimentos agrícolas baratos, empleo agrícola, nivel de nutrición de la población e índices de pobreza. Estos resultados no sólo se atribuyen a la política agrícola sino a la política económica en general.

De acuerdo con el Centro de Estudios de Desarrollo Rural y Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados (CEDRSSA, 2019), el estímulo a la autosuficiencia alimentaria en México sería una forma de rescate al campo con la que se busca disminuir tanto las importaciones, la pobreza, hacer una reestructuración de la cohesión social y la distribución del ingreso.

3.1.2 Mercado Laboral

Otro elemento vinculado a la seguridad alimentaria son las condiciones del mercado laboral. Es bien sabido que la pobreza responde de manera sensible a cambios en los salarios reales (Ortega y Székely, 2014) por lo que los incrementos o reducciones en los salarios propiciados por el entorno macroeconómico, la inversión, la estabilidad económica, entre otros, afectan más a los hogares de menores ingresos.

²⁸ <https://elordenmundial.com/los-aguacates-de-instagram/>

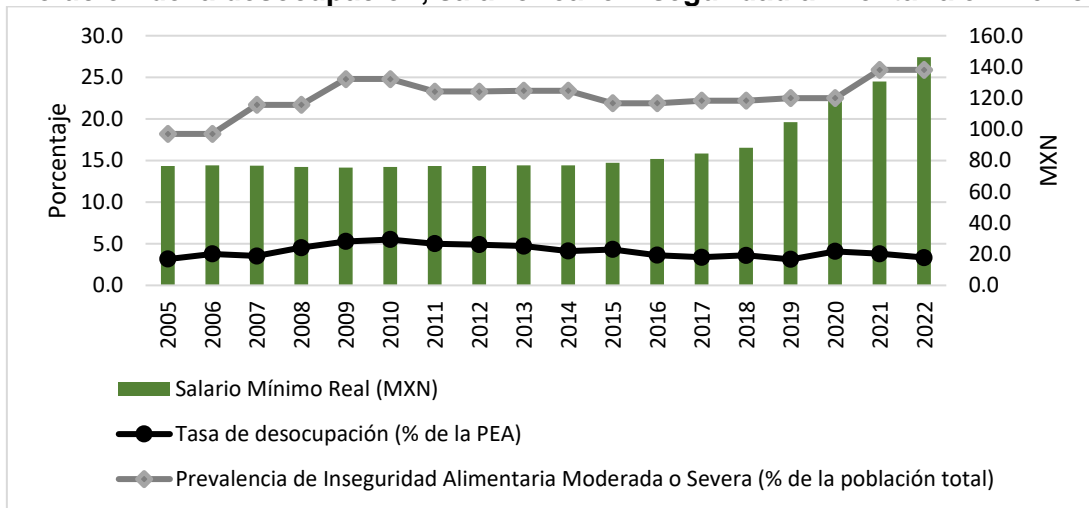
El grave deterioro acumulado del salario real en las últimas décadas ha impedido aumentar y diversificar el consumo alimentario (Díaz-Carreño et al., 2016). La gráfica 3.2.5 muestra los comportamientos del salario real, la tasa de desocupación y la inseguridad alimentaria moderada y severa a nivel nacional. En la gráfica 3.5 se observa un comportamiento casi paralelo entre la inseguridad alimentaria y la tasa de desocupación, es decir, es clara la relación positiva entre ambas variables.

Por el contrario, no es clara la relación entre el salario mínimo real y la inseguridad alimentaria. Ello puede deberse a que el primero no afecta a la gran proporción de la población que obtiene sus medios de subsistencia de la informalidad laboral,²⁹ y se vuelve más visible a partir de 2018, cuando el salario mínimo real rompe la tendencia para despegar al alza por la política de incremento al salario implementada con la llegada de López Obrador a la presidencia. Pese al aumento en el salario real, la inseguridad alimentaria se mantiene constante para posteriormente remontar en 2020, lo que sugiere que, si el grueso de la población se encontrara en una condición de formalidad laboral (lo cual no es el caso en México) un mayor salario mínimo real cobraría mayor sentido como una forma de mejorar la seguridad alimentaria.

Otro fenómeno asociado a la inseguridad alimentaria es la pobreza laboral, es decir, la parte de la población que, pese a tener un empleo, su ingreso es insuficiente para adquirir la canasta alimentaria. En la gráfica 3.6 se observa una tendencia a la disminución de la pobreza laboral en los últimos años. Sin embargo, para casi 40% de la población urbana la remuneración pagada por su empleo es insuficiente para adquirir la canasta alimentaria, y, en el caso de la población rural, es más de 50%.

²⁹ 55.2% de la población de 15 años y más se encuentra en informalidad laboral, según las cifras del INEGI al primer trimestre de 2022. Además, de la población que se contabiliza como ocupada, 28.3% lo está en el sector informal.

Gráfica 3.4
Evolución de la desocupación, salario real e inseguridad alimentaria en México

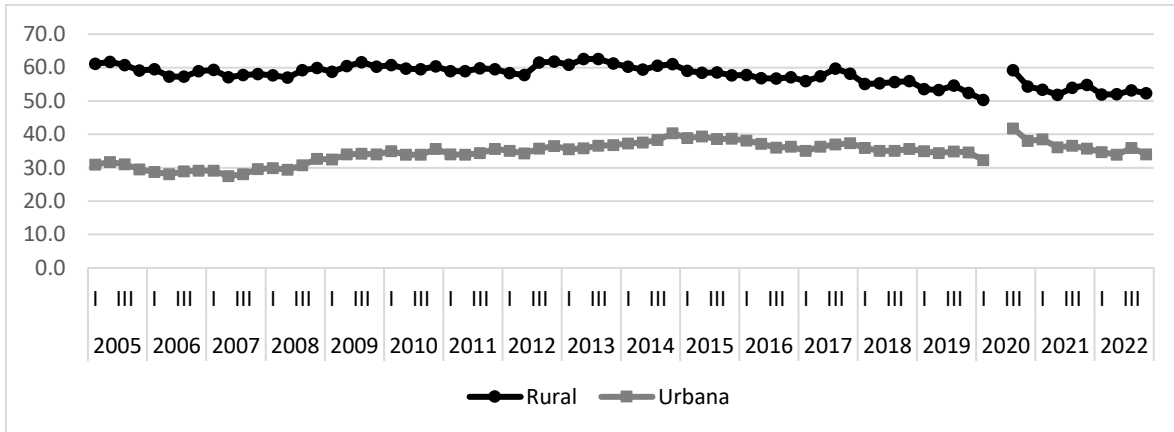


Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, CONASAMI y CONEVAL

Lo anterior hace evidente la necesidad no sólo de generar más empleos, sino de mejor calidad con salarios dignos y suficientes para cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias, así como los beneficios de la seguridad social asociados al empleo formal. Torres (2014) señala al desempleo crónico sin seguro social compensatorio como un determinante de la inseguridad alimentaria en México asociado al mercado laboral.

Para el objetivo particular de mejorar el acceso a los alimentos, la necesidad de más y mejores empleos es más apremiante en las zonas rurales. Como lo explican Hernández y Macías (2007) no sólo ha habido una gran pérdida de empleos en el campo en las últimas décadas, sino que el poco empleo que se genera es eventual, con poca seguridad laboral, de más baja calidad que los permanentes y con salarios inferiores. En este sentido, Luiselli (2023) considera que al menos 70% de los de alimentos en México deben ser producidos internamente, a fin de generar empleos rurales.

Gráfica 3.5
Evolución del porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria en México



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL

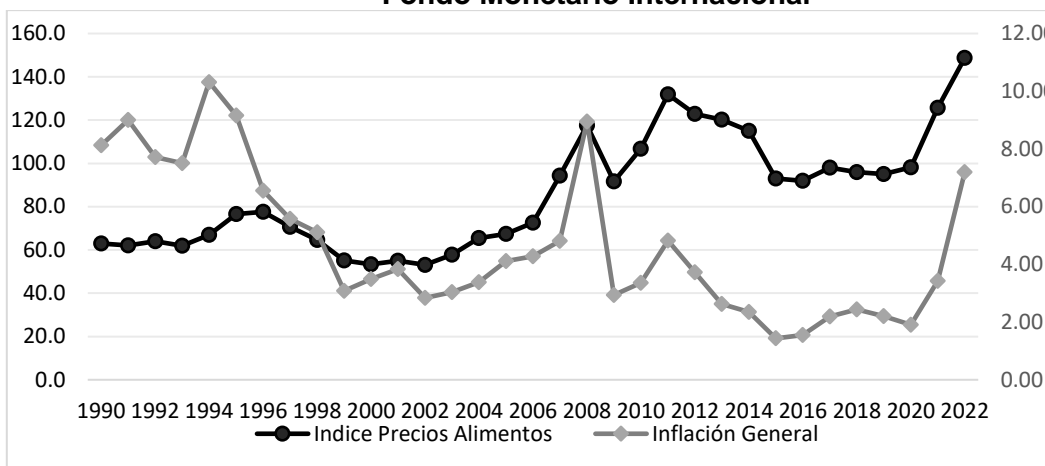
Nota: Debido a la contingencia sanitaria por COVID-19 el INEGI suspendió la recolección de información para la ENOE referente al segundo trimestre de 2020.

3.1.3 Costo de la canasta alimentaria

Un factor que ha retomado relevancia en 2022 y 2023 es el costo de la canasta de alimentos. La inflación general se ha disparado a nivel global desde fines de 2020, y con ella, la de los alimentos, de forma aún más drástica, como se muestra en la gráfica 3.6. A nivel mundial, la inflación en alimentos se había mantenido en línea con la inflación general hasta 2008; a partir de dicho año se observa el punto de inflexión: la brecha entre los aumentos de los precios de los alimentos y la inflación general se ha abierto.

Entre 2008 y 2011 se observa la escalada en los precios de los alimentos que siguió a la crisis financiera global, periodo al que se le ha categorizado como de crisis alimentaria. Posteriormente se presenta un periodo de inflación moderada en alimentos a partir de 2015 y un posterior periodo de estabilidad hasta 2020. Por último, se aprecia que la rápida escalada inflacionaria que siguió a la crisis económica post pandemia ya ha superado a los aumentos de precios observados en la última crisis alimentaria (2007-2011).

Gráfica 3.6
Evolución de la inflación general e Índice Global de Precios de los alimentos del Fondo Monetario Internacional



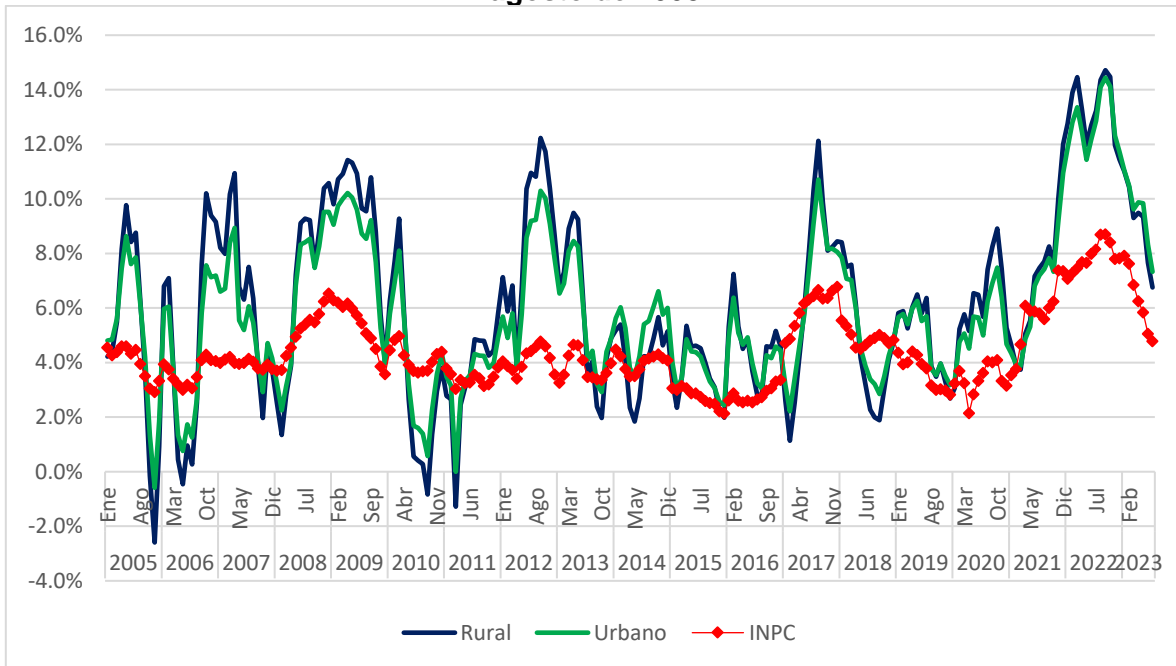
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial

México no es ajeno a la situación global y la inflación alcanzó un máximo de 8.7% anual en septiembre de 2022, lo que no se había observado en cuatro décadas. Para los alimentos, la situación ha sido más grave, con un incremento mayor a 13%, a mitad de tercer trimestre de 2022. Si bien algunos otros países registran cifras más elevadas, este problema es especialmente grave para países en desarrollo como México, cuya población es mayoritariamente pobre y gasta una mayor proporción de sus recursos en alimentos. El precio de la tortilla de maíz, alimento esencial en la dieta de los mexicanos, experimentó un alza de 16.63% entre agosto de 2021 y el mismo mes de 2022, y la harina de trigo tuvo un incremento de 21.2%.

La gráfica 3.7 muestra la diferencia entre los incrementos del costo de la canasta alimentaria y la inflación general para México. El costo de los alimentos básicos ha aumentado por encima de la inflación, que fue de 4.4% en promedio entre 2005 y 2023.³⁰ En el mismo periodo el costo de la canasta rural creció 6.2%, mientras que la canasta urbana lo hizo en 6.0%. En el mismo periodo, el salario real se incrementó en 3.4% en promedio, si bien a partir de 2019, el aumento ha sido de 14.4% en promedio.

³⁰ Hasta julio de 2023.

Gráfica 3.7
Evolución mensual del valor de la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (Canasta alimentaria) y del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) con respecto a agosto de 2008



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL.

Ortega y Székely (2016) encuentran que los alimentos inelásticos a los aumentos de precios entre la población mexicana en situación de pobreza alimentaria son: el huevo, los aceites, las verduras, los tubérculos, el frijol, las frutas frescas y los productos derivados del trigo, cuya elasticidad-precio se encuentra entre los valores de 0 y -0.8. Un segundo grupo son aquellos alimentos cuya demanda reacciona a la baja más que proporcionalmente ante aumentos de precios, con una elasticidad de entre -0.8 y -1 y que la gente deja de consumir o reduce su consumo: azúcar y mieles, alimentos preparados para consumir en el hogar, bebidas no alcohólicas, tortilla de maíz, productos derivados del trigo, arroz, cereales, carne de pollo y lácteos.

Por tanto, sugieren que las políticas que buscan proteger el acceso de los más pobres a los alimentos consideren reforzar la producción de estos productos a fin de incrementar la oferta y así controlar los precios. Por otra parte, plantean aumentar el poder adquisitivo de

la población más vulnerable mediante incrementos en los montos de los programas de pensiones a adultos mayores y el Programa de Apoyo Alimentario.³¹

3.1.4 Institucionalidad y programas

Como ya se expuso, el marco institucional de la seguridad alimentaria tiene una importancia equiparable a las acciones específicas en este campo. Los países de América Latina con mejor institucionalidad pública han capeado mejor la crisis alimentaria entre 2008 y 2010 (Vilalva, 2011). Por ello es pertinente analizar esta cuestión a partir de los convenios internacionales en los que México se ha comprometido en materia alimentaria y posteriormente en el marco de las leyes a nivel nacional y locales.

Los tratados Internacionales forman parte de las fuentes formales del derecho internacional celebrado entre Estados y el Derecho a la Alimentación que está reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, como parte y propósito del derecho a un nivel de vida adecuado. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 lo consagra en su artículo 25:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.” (ONU, 1948).

El derecho a la alimentación es un derecho humano universal y pertenece a toda persona o grupo social sin importar las características particulares, es decir, no es una opción política que los Estados pueden seguir o no. Al ser considerados instrumentos internacionales vinculantes, su reconocimiento implica, por tanto, obligaciones jurídicas para los Estados (CEDRSSA, 2019). México ha firmado y ratificado los Instrumentos Jurídicos Internacionales sobre el Derecho a la Alimentación, sin embargo, las disposiciones jurídicas

³¹ El Programa de Apoyo Alimentario (PAL) consistió en contribuir a mejorar el acceso a la alimentación de las familias beneficiarias mediante la entrega de apoyos monetarios, al compensar el ingreso de las familias beneficiarias para mejorar su bienestar económico y su alimentación. Se dirigió a familias con ingreso per cápita por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo y que no eran atendidos por el Programa Oportunidades. Operaba en localidades rurales y urbanas, incluso en aquellas beneficiadas por el programa siempre que no hubiese disponibilidad de servicios de salud y educación para ser incorporados a este último (CONEVAL, 2013).

mexicanas no han avanzado a la par de los compromisos internacionales firmados para garantizar el Derecho a la Alimentación.

Cofre et al., (2016) explican que existen diferencias sustanciales entre las leyes de seguridad alimentaria de aquellos países de América Latina que cuentan con una. Algunas se inscriben en el enfoque seguridad alimentaria, como Guatemala y Honduras, y otras, como Brasil, Ecuador y Perú se inclinan hacia el enfoque de soberanía alimentaria, mientras que las de Venezuela y Nicaragua muestran un equilibrio entre los dos enfoques. Las leyes de Brasil, Perú y Nicaragua presentan un orden institucional más claro y con propuestas de descentralización. Otro tipo de leyes son aquellas en las que la dimensión de acceso de la seguridad alimentaria es tratada como un derecho y es relacionada con políticas. En este sentido, sólo las leyes de Brasil, Guatemala y Ecuador mencionan la creación de un organismo con 90% de participación social. En cuanto al financiamiento de la ley, únicamente Guatemala determina que se le asigne un 0.5% del presupuesto general, así como la necesidad de apoyo técnico y financiero de la Cooperación Internacional. En general, el tema del financiamiento se muestra ambiguo en todas las leyes, por lo que la planeación no tiene asegurada su aplicación.

Aunque no tengan una ley específica de seguridad alimentaria, la mayoría de los países incluyen al derecho a la alimentación incorporado en sus constituciones políticas (Yagüe y Moncayo, 2015). Un caso sobresaliente de legislación en materia de seguridad alimentaria y derecho a la alimentación es el de Brasil, en el que nos detendremos más adelante. Graziano da Silva (2008) menciona que Colombia es un caso interesante, ya que no tiene una ley, pero ha generado políticas y programas de seguridad alimentaria y nutricional a tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal.

En el caso de México, el artículo cuarto constitucional establece que el Estado garantizará el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social también habla del derecho a la alimentación. Dicho artículo fue reformado en 2016 para establecerlo como derecho a la “alimentación nutritiva y de calidad”. Asimismo, el artículo 27 constitucional, segundo párrafo, fracción XX, establece que “El desarrollo rural integral y sustentable también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”.

En una jerarquía inmediata inferior a la constitución están las leyes secundarias que respaldan, guían y establecen responsabilidades en materia de algún derecho social en específico. En este sentido, México no cuenta con una ley de seguridad alimentaria de orden federal, como tienen otros países (por ejemplo, Brasil. Al respecto, López y Gallardo (2015) refieren que, ante esta ausencia, dos leyes tienen mayor relevancia en materia de seguridad alimentaria: la Ley General de Desarrollo Social (2004) y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001).

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) asienta el Derecho a la Alimentación en su título segundo: “De los derechos y las obligaciones de los sujetos del Desarrollo Social”, artículo seis: “Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” La relevancia de la LGDS consiste en que dota de estatus legal al derecho a la alimentación, con dos consecuencias principales: 1) se hace obligatorio que las políticas públicas de los diversos órdenes de gobierno consideren el acceso a tal derecho en la planeación, desarrollo y evaluación de programas y acciones, y, 2) el acceso a la alimentación adecuada se incorpora como una variable a considerar para la medición de la pobreza (CEDRSSA, 2019).

Por su parte, La Ley de Desarrollo Rural Sustentable define la forma en que se incentivan y regulan las actividades agrícolas destinadas a producir alimentos y se fomenta el desarrollo del campo mexicano, establece a la seguridad alimentaria y a la soberanía alimentaria como objetivos del Estado y establece los lineamientos del diseño de políticas, acciones y programas para que las acciones agropecuarias rurales se lleven a cabo en coordinación con los gobiernos estatales y municipales.

En el ámbito subnacional, sólo 16 de las 32 entidades federativas contemplan el derecho a la alimentación en sus constituciones; la seguridad alimentaria es abordada sólo por Baja California y Durango y sobresale la Ciudad de México como la única entidad que cuenta con una ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CEDRSSA, 2019). En este sentido, López y Gallardo (2015) señalan que las atribuciones tan limitadas de los estados y municipios quedan demostradas en la naturaleza de los programas más relevantes que

México ha tenido en esta materia. En ellos el gobierno federal tiene la responsabilidad de casi todos los procesos que implican la ejecución de dichos programas.

3.2 Brasil

Brasil es la economía número 12 a nivel global, por el volumen del PIB para 2021, superando a México por tres posiciones de acuerdo con el Banco Mundial; sin embargo, a diferencia de este último, no forma parte de la OCDE, grupo de países considerados los más ricos del mundo. Por su PIB per cápita, se coloca en el lugar 104 de todos los países del mundo. Su crecimiento económico promedio ha sido de 2.08% entre 1990 y 2021. El sector servicios es el más importante en la composición sectorial de su economía, con un 68.9% para el segundo trimestre de 2022;³² le sigue la industria con 23% y el sector agropecuario con 8.1%. El 85% de su población es urbana y 15% rural. Su extensión territorial es de 8,516 millones de kilómetros cuadrados, con una población de 215 millones de habitantes estimada para 2022, el sexto país más poblado del mundo.

Al igual que México, su distribución de la riqueza pone a Brasil como un país de agudas desigualdades económicas y sociales. Su índice de Gini es de 0.52 para 2020. Brasil ha conseguido reducir las desigualdades en las últimas décadas, al sacar a millones de personas de la pobreza y con ello elevar la base de la pirámide social. Sin embargo, cerca del 10% de los más ricos acapararon 61% del crecimiento económico (Oxfam, 2022). Asimismo, su pasado colonial sentó las bases de profundas diferencias sociales ligadas a las desigualdades económicas. Brasil fue el último país del hemisferio occidental en abolir la esclavitud y la mitad de su población es afrobrasileira, descendientes de esclavos, los más afectados por la pobreza, indigencia, exclusión y discriminación (Paz, 2018).

Las desigualdades regionales son otra característica sustancial de Brasil. Administrativamente, su territorio es una república federal que se divide en 26 estados y un distrito federal. El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) divide geopolíticamente a Brasil en cinco regiones, considerando aspectos geográficos del país, elementos sociales, culturales y factores económicos: Norte, Noreste, Región Centro-Oeste, Sudeste y Sur.

³² Con datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

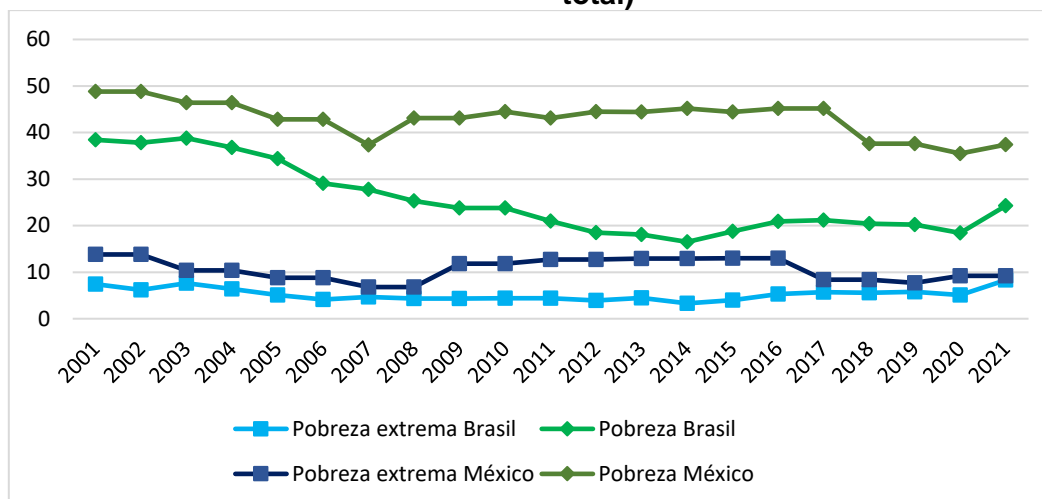
Para 2020, 18.4% de su población se encontraba en situación de pobreza y 5.1% en pobreza extrema. Estas cifras se encuentran considerablemente por debajo de las de México,³³ pese a que ambos países han registrado tasas de crecimiento económico muy similares. En la gráfica 9 se observa una tendencia a la reducción de la pobreza, a partir de 2003, probablemente debido a una combinación de una mayor tasa de crecimiento económico que el promedio desde 1980 hasta la actualidad (3.7 en el periodo 2002-2013, versus 2.3 en los últimos 40 años) y la implementación de todo el paquete de políticas sociales implementado a la llegada al poder del gobierno de Lula da Silva.³⁴

La pobreza se concentra, principalmente, en las regiones norte y noreste. La zona norte representa 45% del territorio y posee la mayor riqueza natural al albergar la región del Amazonas, mientras que la región noreste, aunque también tiene una gran biodiversidad, no cuenta con diversidad agrícola e industrial y su población se encuentra desigualmente distribuida cerca de las costas, donde las playas son zonas de atracción del turismo. Estas regiones presentan problemas socioeconómicos como sequías, falta de agua corriente, tratamiento de aguas residuales y electricidad. Por el contrario, la región sudeste es la de mayor prosperidad económica, de la cual emana el 60% del PIB y que alberga a la megalópolis y centro industrial más importante de América del Sur: Sao Paulo (Ennes, 2022).

³³ Brasil no tiene una medición oficial de la pobreza multidimensional como México; sin embargo, si se toma la pobreza medida por ingresos de CONEVAL, las cifras de pobreza y pobreza extrema son mayores en México que si se toma la medición multidimensional de la pobreza.

³⁴ Trabajos como los de Irffi et al., (2016) y De Castro (2012) argumentan en favor de la relevancia la política social en impulsar la disminución de la pobreza en Brasil, por sobre las políticas de crecimiento económico que buscan incrementar el ingreso per cápita sin focalizarlo en los estratos más desfavorecidos, así como la importancia que a su vez la política social representa en el impulso al crecimiento económico.

Gráfica 3.9
Evolución de la pobreza y pobreza extrema en Brasil (porcentaje de la población total)

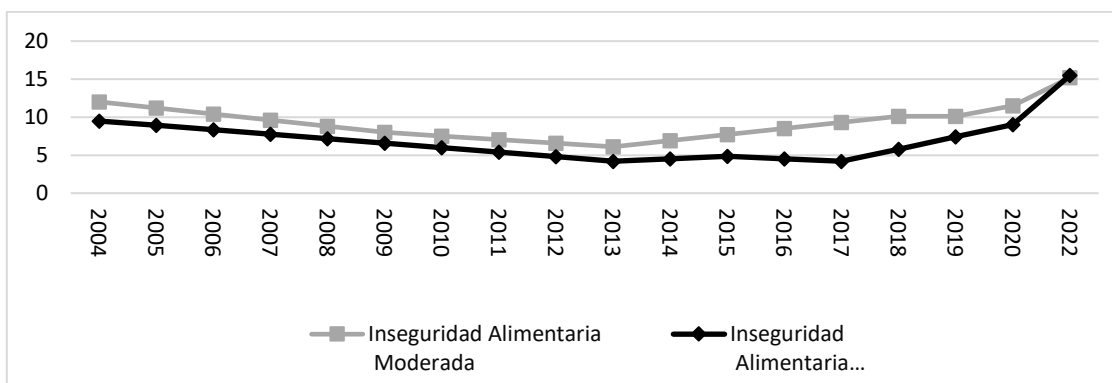


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL

El Instituto Brasileño de Información Estadística es el responsable de medir la seguridad alimentaria en Brasil, con información recolectada en la Encuesta Nacional por Muestreo de Hogares (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios, PNAD). Al igual que México, Brasil cuenta con su propia escala de seguridad alimentaria, la Escala Brasileña de Seguridad Alimentaria (EBIA), que mide la inseguridad alimentaria a partir de la experiencia y percepción de las personas tomando como unidad los hogares.

La primera medición se realizó en 2004, con información de 2003. Desde entonces, la inseguridad alimentaria en sus formas moderada y severa tendió a la baja hasta la llegada de la crisis económica-política de 2014, a la que se superpuso la pandemia COVID-19. Para 2022, 41.3% de la población brasileña gozaba de una situación de seguridad alimentaria mientras que 58.7% presentaba algún grado de inseguridad alimentaria; de éstos, 28% presenta inseguridad alimentaria leve, 15.2% se encuentra en inseguridad alimentaria moderada y 15.5% padece inseguridad alimentaria grave.

Gráfica 3.10
Porcentaje de la población de Brasil en situación
de inseguridad alimentaria (2004-2022)



Fuente: Red Brasileña de Pesquisa en Soberanía y Seguridad Alimentaria con información del IBGE y encuesta VIGISAN

La inseguridad alimentaria en todas sus intensidades afecta en mayor medida a la población rural, ya que 16.9% sufre inseguridad alimentaria moderada frente a 14.9% de la población urbana; asimismo, la inseguridad alimentaria grave afecta a 18.6% de la población rural frente a 15% en las áreas urbanas, de acuerdo con datos levantados por Encuesta Nacional sobre Inseguridad Alimentaria en el Contexto de la Pandemia de COVID-19 en Brasil (II VIGISAN). Las formas más severas de inseguridad alimentaria (moderada o grave) ocurren con mayor intensidad en las regiones Norte (45.2%) y Noreste (38.4%).

El hambre afectó a 21.8% de los hogares de agricultores familiares y productores rurales. Poniendo el foco en las formas más severas de inseguridad alimentaria (moderada y grave), el total alcanza 38% de los hogares, y es mayor en las regiones Norte (54.6%) y Noreste (43.6%). Este segmento se vio afectado especialmente por el desmantelamiento de las políticas públicas dirigidas a los pequeños productores (Red PENSSAN, 2022). Este fenómeno es conocido como “la paradoja del hambre” y se refiere a que, aquellos que cultivan los alimentos son los primeros en no poder adquirirlos. Esto también sucede en México y muchos otros países latinoamericanos (SOS Faim, 2014).

Las personas de raza negra y las mujeres son quienes en menor medida experimentan la situación de seguridad alimentaria. Para 2022, 53% de los hogares en que la persona de referencia se autodeclaraba de piel blanca, tenía seguridad alimentaria, mientras que en

aquéllos en los que la persona de referencia era de raza negra o piel oscura, la seguridad alimentaria alcanzaba sólo 35%. De forma similar, si la persona de referencia era una mujer la seguridad alimentaria alcanzaba 35.9% de los hogares, frente a 46.4% de hogares encabezados por hombres. De acuerdo con Red PENSSAN, la mayor ocurrencia del hambre entre las familias que tienen a la mujer como persona de referencia se puede explicar, entre otros factores, por la diferencia de ingresos que desfavorece a las mujeres frente a los hombres, evidenciando la vulnerabilidad social de estas últimas.

3.2.1 Entorno macroeconómico y político

Al igual que México, Brasil ha experimentado varias crisis después de la crisis de deuda latinoamericana: el “efecto tequila” derivado de la crisis financiera en México en 1994; la crisis financiera de 1999 que siguió al contagio de la crisis asiática y que a su vez causó el llamado efecto samba; la crisis financiera global de 2008-2009; la “gran recesión brasileña” iniciada en 2014 y, finalmente, la crisis económica consecuencia de la pandemia de COVID-19.

La crisis brasileña de 2014-2017 ha sido una de las más graves para dicho país, con una caída acumulada del PIB de 7.4% en dos años, similar a la de 7.5% de toda la década pérdida (1981-1992). Además, la inestabilidad trascendió de la esfera económica a la política y social (Nassif, 2017) que terminó con la destitución de la presidenta Dilma Rousseff en 2016 ante los malos resultados económicos del manejo de la crisis y los escándalos de corrupción. Esta crisis llevó al empeoramiento de muchos indicadores sociales como el ingreso y el desempleo; la inflación afectó en mayor proporción a los productos básicos como granos, vegetales, frutas y carne (Machado de Sousa, Segall Correa, et al., 2019). El gobierno de Brasil respondió con medidas de austeridad, que llevaron a recortar el financiamiento de muchos programas sociales y de seguridad alimentaria. En esta situación, la exitosa política social de seguridad alimentaria no fue suficiente para evitar el deterioro en este rubro durante la crisis financiera y política.

No obstante, Machado de Sousa, Segall Correa, et al., (2019) remarcan que, pese a la caída en el presupuesto para las políticas de seguridad alimentaria, éstos permanecieron gracias a la legislación previamente lograda, y sugieren la creación de programas de

emergencia para evitar que la seguridad alimentaria en Brasil continúe su deterioro y para garantizar el acceso a la población más vulnerable.

Los datos de inseguridad alimentaria moderada y severa en Brasil para 2009 muestran una disminución de 28.5% en el número de personas que se encontraban en esta condición en 2004, primer año para el cual se realizó la medición de esta variable en este país. Si bien no es posible afirmar que la crisis financiera de 2008 y la crisis alimentaria mundial iniciada en 2007 no causaron una afectación a la seguridad alimentaria en Brasil, dada la frecuencia de los datos disponibles, tampoco se puede negar que dicho episodio no significó una interrupción en la tendencia a la mejora en la seguridad alimentaria, pues la siguiente medición, que tuvo lugar en 2013, mostró una reducción similar en la inseguridad alimentaria grave y moderada de 26.8% con respecto al número de personas en esta situación en 2009, con 10.3% de la población total en inseguridad alimentaria moderada o grave. La siguiente medición (efectuada en 2018) sin embargo, refleja los efectos de "la gran recesión brasileña": esta crisis elevó hasta 15.9% el porcentaje de la población en inseguridad alimentaria moderada o severa, con un incremento de 60.8 puntos porcentuales respecto a la cifra de 2013. A partir de entonces, los porcentajes de inseguridad alimentaria no hicieron más que crecer, como reflejan las mediciones de 2020 y 2021 que muestran que la crisis mundial por COVID-19 elevó las cifras a 20.5% en 2020 y 30.7% en 2021.

También es preciso mencionar que Brasil es el país que históricamente ha destinado el mayor porcentaje de su PIB al gasto público en protección social en América Latina. En 2019 esta proporción equivalía al 12.7% de su PIB mientras que el promedio de la región era de 3.9%; en 2020 este porcentaje se disparó a 17.5% mientras que el promedio latinoamericano aumentó apenas a 5%. Ello, a pesar de que su nivel de ingresos tributarios está por debajo de la media latinoamericana (13.5% vs. 16.5% del PIB) y sus ingresos por extracción y venta de hidrocarburos está por debajo de la media latinoamericana (1.2% vs. 2.8% del PIB para 2018) y lo mismo ocurre con sus ingresos por extracción minera (0.1% vs. 0.4%).

Por último, y al igual que en el caso de México, se considera el índice de estabilidad política, violencia y terrorismo de la FAO. Este mide la percepción de posibilidad de que el gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales o violentos, incluyendo violencia y terrorismo (FAO, 2022). Como se observa en la figura 3.11, dicho índice puede tomar valores negativos o positivos, donde un mayor valor del índice significa mayor

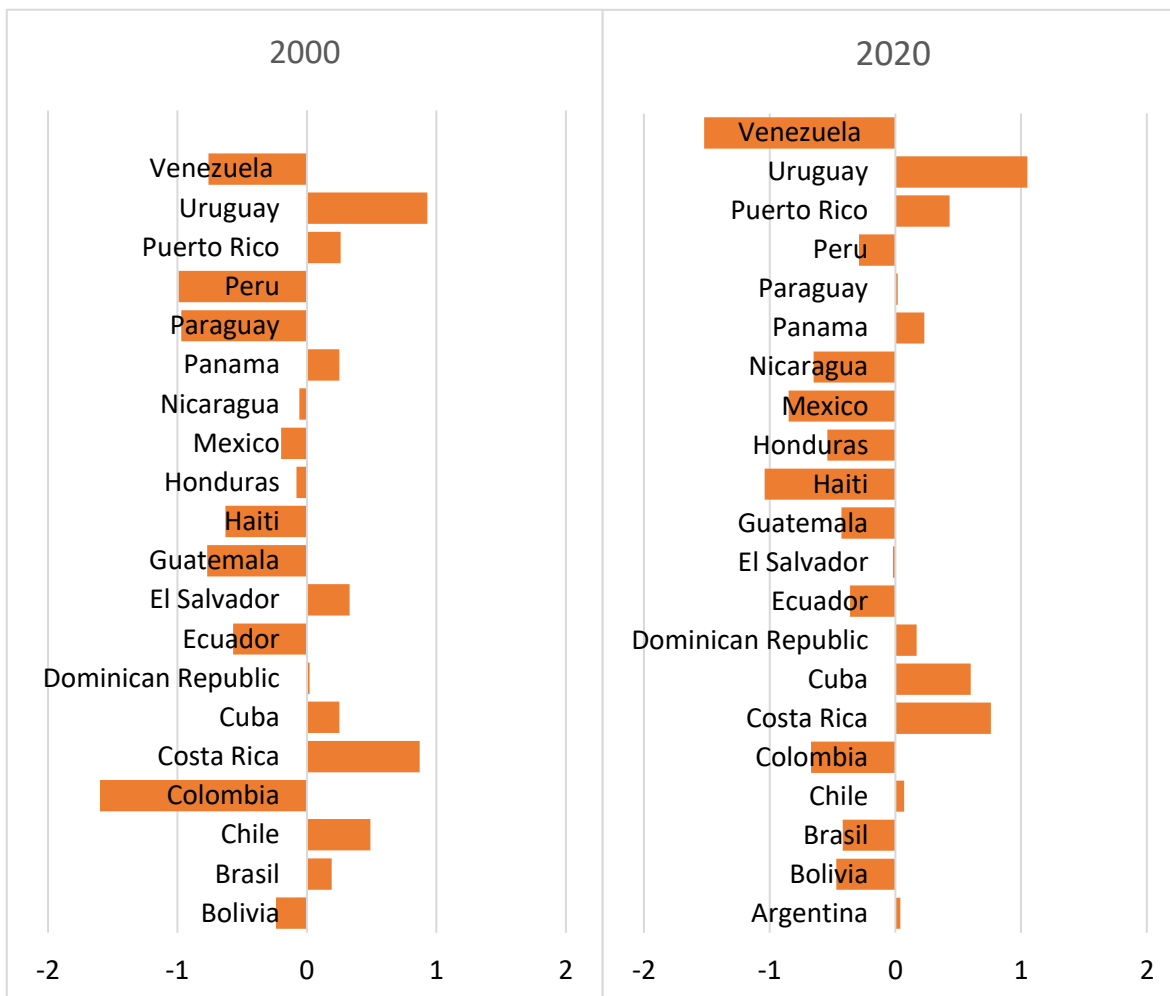
estabilidad política y clima libre de violencia. En estas gráficas se pueden observar los índices correspondientes a varios países de América Latina para dos momentos en el tiempo: los años 2000 y 2020; asimismo, se puede ver que Brasil ha experimentado un deterioro en su estabilidad política y social, pues pasó de un valor positivo de 0.19 en el año 2000 a uno negativo de -0.42 en 2020, sin llegar a los niveles de México, Haití y Venezuela, países con los peores niveles en este aspecto.

b) Apertura comercial y regulación del sector agroalimentario

El caso de Brasil ilustra de forma clara la falta de acceso a alimentos como un problema de acceso económico, al ser un país que, pese a contar con una enorme extensión de tierra fértil, enfrenta problemas de inseguridad alimentaria. Brasil es un exportador neto de alimentos, el más importante de América Latina y el tercero más importante del mundo. Sin embargo, sus niveles de inseguridad alimentaria superan por mucho (28.9%) a los de los otros dos grandes productores y exportadores del continente americano: Estados Unidos (8.2%) y Canadá (6.5%), según datos de la FAO.

Pese a que Brasil no se encuentra sujeto a un tratado comercial como en el caso de México con el TLCAN-T-MEC, el precio de sus granos básicos ha aumentado más que en México dada su tendencia a exportar su producción (Can Gurcan et al., 2013). Al igual que México, Brasil pasó por un proceso de concentración de la propiedad de la tierra. De Paula y Delgado (2016) refieren que ello ocurrió tras la “revolución verde”, donde, junto con el incremento de la productividad agrícola, los pequeños campesinos fueron desplazados a las áreas más rezagadas de la agricultura y hacia los mercados de trabajo urbanos. La estrategia de modernización trajo como efecto secundario la ocupación de grandes extensiones de tierra, concentradas principalmente en las regiones norte y centro-oeste, y controladas por grandes corporaciones productoras de soya, conectadas al patrón dominante del consumo mundial, basado en proteínas de origen animal.

Figura 3.11
Índice de Estabilidad Política y Ausencia de Violencia y Terrorismo de la FAO



Fuente: Elaboración Propia con base en datos de la FAO

Con base en el enfoque del *Food Regime*, (De Paula y Delgado, 2016) plantean la explicación a este fenómeno, y explican que son dos los aspectos que han marcado la evolución de la agricultura y la agroindustria en Brasil: la primera se refiere a las condiciones prevalecientes en los mercados externos, en particular desde el ascenso de China como principal importador de *commodities* del mundo,³⁵ incluida la soya que produce el país sudamericano; la segunda tiene que ver con la importancia que adquirió la agricultura como

³⁵ Según datos de la OMC, China es el principal destino de las exportaciones agrícolas de Brasil (38 millones de USD para 2020); el segundo importador es la Unión Europea, destino de apenas la tercera parte del valor de sus importaciones agrícolas (12,490 millones de USD).

fuerza de divisas para enfrentar problemas macroeconómicos como la deuda externa y el desbalance en su cuenta corriente.

Dado que el poder de compra se ha convertido en la precondición preponderante para la supervivencia humana, a medida que más se expande el comercio internacional, más diversos son los orígenes y destinos de los alimentos, en especial si los mercados están más estrechamente integrados. Por tanto, la competitividad de la estructura agroindustrial global es la fuerza motora en los mercados internacionales, mientras que el área de la seguridad alimentaria a nivel doméstico involucra tres procesos (De Paula y Delgado, 2016):

- 1) La oferta de alimentos depende de pequeños agricultores familiares, aunque ellos no sean los productores de *commodities* como la soya.
- 2) La producción de alimentos se da bajo los incentivos de las políticas del gobierno y acuerdos alternativos por parte de comunidades locales y organizaciones nacionales.
- 3) El consumo de alimentos ha convergido de manera importante hacia los patrones de comercio internacional, causando un incremento en el consumo de productos procesados tanto por la población urbana como rural.

Por tratarse de un gran exportador y proveedor mundial de alimentos, Brasil es también uno de los posibles beneficiarios de esta coyuntura de alzas en los precios de los alimentos (Maluf, 2012). Sin embargo, las responsabilidades internas y la notoriedad internacional adquirida por la lucha que el país entabló contra el hambre a partir de inicios de los 2000, exigen algo más que una respuesta mercantil, que busque beneficiarse de las ganancias comerciales ofrecidas por el alza de los precios de los alimentos. Ante el proceso por el cual Brasil gradualmente se integra por completo al sistema alimentario global, el grado de falta de cohesión con la seguridad alimentaria interna dependerá de un rol más activo del estado para ejercer contrapeso, como la expansión de prácticas agrícolas más sustentables, la transmisión de información sobre la importancia del consumo de alimentos naturales y no procesados, y la organización y creación de redes de mercados locales (De Paula y Delgado, 2016).

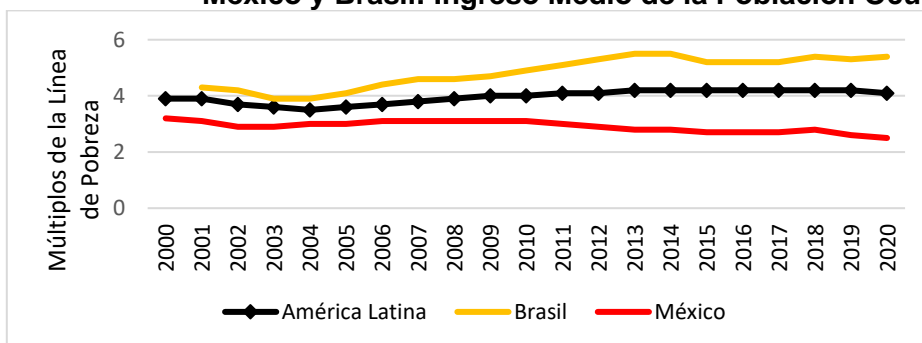
3.2.2 Mercado laboral

Brasil se caracteriza, al igual que México, por una alta tasa de informalidad laboral: 47.1% para 2020, último año de referencia disponible entre los datos del Instituto Brasileño de Estadística (IBGE). La tasa de desempleo en Brasil cerró 2022 en un nivel de 7.3%. El salario mínimo en Brasil es algo menor que el de México: 214 vs 256 dólares en 2022, de acuerdo con datos de la CEPAL. Sin embargo, mientras en México los ingresos laborales representan menos de tres veces el valor de la canasta básica, en Brasil los ingresos laborales medios son, en promedio, de cinco veces el costo de la canasta básica.

Al trasladar este análisis a las remuneraciones medias de los empleados rurales, dada la importancia que reviste este sector como principal afectado por la inseguridad alimentaria, se observa que, al igual que como ocurre con el salario promedio general, el salario promedio de los trabajadores rurales es más alto en Brasil que en México e incluso que en América Latina, medido como múltiplos de la línea de pobreza. Ello se observa en las Gráficas 3.3.3 y 3.3.4. Mientras que en Brasil el salario medio general está más de cinco veces por arriba de la línea de pobreza, el salario medio rural está sólo cuatro veces por arriba de este umbral. En el caso de México, el salario promedio general está sólo dos veces por arriba de la línea de pobreza, lo mismo que el salario medio rural.

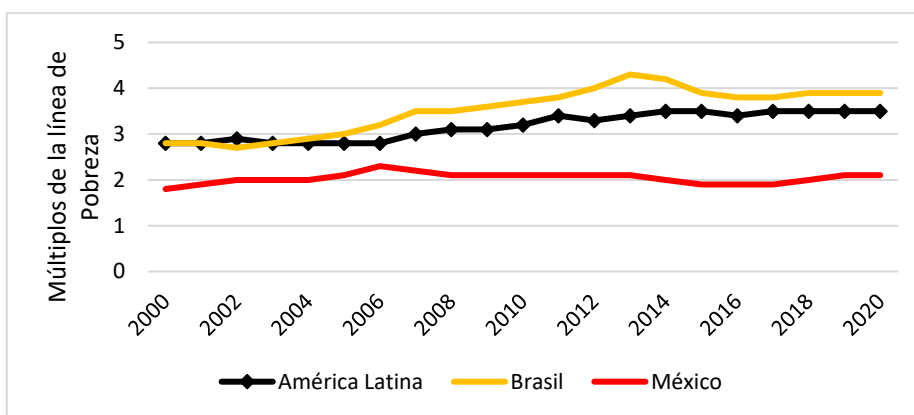
Otra condición laboral que marca una diferencia entre las condiciones de Brasil y México es que el primero forma parte de un pequeño conjunto de países de América Latina que poseen seguro de desempleo (Amorim y Bilo, 2019), el cual, a diferencia de lo que ocurre en otros países de la región, es financiado en su totalidad por los empleadores. Si bien la cobertura no es muy alta (alrededor de un tercio de la población) dada la alta tasa de informalidad y rotación laboral, sus beneficios en términos monetarios son mayores que los de Chile y Uruguay en dólares ajustados por paridad de poder de compra.

Gráfica 3.12
México y Brasil: Ingreso Medio de la Población Ocupada



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL

Gráfica 3.13
México y Brasil: Ingreso Medio de la Población Ocupada Rural

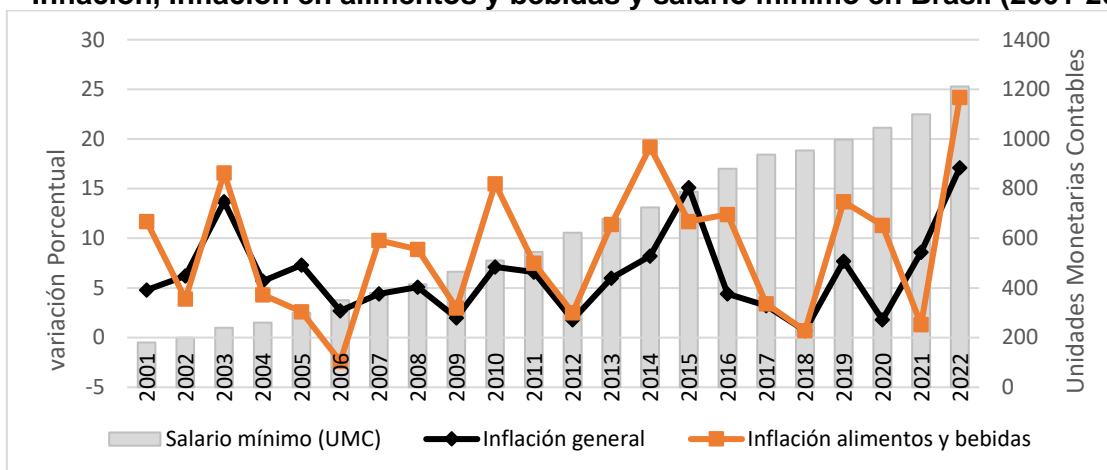


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL

3.2.3 Costo de la canasta alimentaria

Pese a que Brasil es el productor más importante de alimentos en América Latina, el incremento de precios en los alimentos entre 2001 y 2022 ha sido, en promedio, de 8.8% (con datos del IBGE), mientras que para México la inflación promedio en alimentos ha sido de 5.9% (con datos del INEGI). Sin embargo, dada la relación anteriormente expuesta entre los ingresos laborales y el valor de la línea de pobreza, la mayor inflación en alimentos no parece ser un factor que marque una gran diferencia en el acceso a los alimentos entre Brasil y México.

Gráfica 3.14
Inflación, Inflación en alimentos y bebidas y salario mínimo en Brasil (2001-2022)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del DIESSE y el IBGE

La gráfica 3.14 muestra la evolución de los incrementos de los precios en general, que han crecido 6.6% entre 2001 y 2022; los precios de los alimentos lo han hecho, a su vez, en 8.8% en el mismo periodo. Sin embargo, el salario mínimo ha crecido por arriba de estas dos variables, en 9.6% en promedio con los aumentos más significativos en los años 2003, 2005, 2006 y 2012.

Gil Lobo (2020) plasma en forma de mapa el costo de alimentarse en relación con los ingresos en diversos países del mundo para 2018. De acuerdo con esta representación, sólo cinco países en todo el mundo destinan en promedio menos del 10% de sus ingresos a la compra de alimentos³⁶, mientras que Europa occidental es prácticamente la única región del mundo en la que el gasto en alimentos representa entre 10% y 15% de los ingresos. México y Brasil se encuentran ambos entre los países en los que, en promedio, los hogares gastan entre 15 y 25% de sus ingresos en alimentos, sin olvidar que estos datos ocultan grandes desigualdades al interior de cada país. No obstante, se encuentran en una relativa mejor situación que la mitad de los países de América Latina, donde en promedio, el costo de los alimentos representa entre 25% y 35% de los ingresos.

Costa-Maia et al., (2019) explican que la canasta básica alimentaria de Brasil es una combinación de trece productos: carne, leche, frijoles, arroz, harina, papas, tomates, pan

³⁶ Estados Unidos, Canadá, Suiza, Austria y Reino Unido.

francés, café en polvo, banana, azúcar, aceite y mantequilla; entre 2003 y 2017 los mayores incrementos se deben a los precios de la carne, que han aumentado hasta 300%, seguidos por las frutas y vegetales. Ello ha llevado al aumento de enfermedades asociadas al poco consumo de frutas y verduras, más caras que los productos industrializados poco nutritivos, lo cual, al igual que en México, ocurre entre las familias de menores ingresos acompañado de problemas de salud como obesidad, diabetes, cáncer y enfermedades cardiovasculares. Argumentan que, a pesar de la falta de monitoreo de los precios de los alimentos que componen la canasta básica, una medida positiva implementada por el gobierno de Brasil en 2014 fue reducir los impuestos a los alimentos de la canasta básica e incluir nuevos productos con valor nutricional más alto. Puntualizan que estas medidas deben cuidar que los productos sujetos de estas políticas sean aquellos poco industrializados, cuya oferta depende de las cosechas, como frutas y vegetales.

Regufe y Vieira, (2021) explican, sin embargo, que a partir de 2016 (año que identifican como el comienzo de la desarticulación de políticas sociales conocidas como Hambre Cero) los indicadores asociados al poder de compra de alimentos comenzó a deteriorarse y que, para 2020, 54.9% del salario mínimo neto estaba comprometido con la compra de esta canasta con alimentos esenciales para una persona adulta. También exponen, con base en datos del Departamento Intersindical de Estudios Socioeconómicos (DIEESE), que los alimentos básicos de la población brasileña, como el arroz, los frijoles y la carne, son cada vez más inaccesibles, debido a problemas estructurales no resueltos anteriormente, junto con la pandemia del coronavirus que trajo uno de los mayores desafíos económicos y de salud pública jamás enfrentados en su historia.

3.2.4 Institucionalidad y programas

En Brasil, los primeros instrumentos específicos en relación con las políticas sociales de alimentación y nutrición se instituyeron durante la dictadura de Getulio Vargas entre 1937 y 1945 con la creación del Ministerio del Trabajo y la Consolidación de las Leyes Laborales, institución del salario mínimo, creación del Servicio de Alimentación del Seguro Social (SAPS), el Comisión Nacional de Alimentos (CNA), entre otras intervenciones estatales (Regufe y Vieira, 2021). Estos programas sirvieron como eje de alineación con programas internacionales que también se estructuraron en el momento en que finalizó la Segunda Guerra Mundial, como la propia FAO y otras instituciones, como el Fondo de las Naciones

Unidas para la Infancia (UNICEF), la de Alimentos para la Paz, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) de los Estados Unidos de América y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). En materia de alimentación, se estableció el Decreto-Ley N° 399 en abril de 1938, que definió la denominada ración mínima esencial, la cual estaría compuesta por alimentos que cubrieran cuantitativa y cualitativamente las necesidades nutricionales de un trabajador adulto que, teóricamente, podría financiarse con el salario mínimo. No obstante, Regufe y Vieira apuntan que, a lo largo de la historia, el valor del salario mínimo no ha sido compatible con las necesidades mínimas e individuales del trabajador, ya que sus ajustes se fijaban por debajo del costo de reproducción de la fuerza de trabajo.

En la década de 1970 se creó el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN): en esta misma década el Programa de Desayunos Escolares se transformó en el Programa Nacional de Alimentación Escolar; en 1975 inició el Programa de Nutrición y Salud (PNS), inició en 1975 y tuvo como objetivo distribuir alimentos básicos como arroz, azúcar, frijol, harina de maíz, entre otros, para mujeres embarazadas, lactantes y niños entre 6 meses y 7 años, que componían al menos el 45% de las necesidades diarias. En 1978 se implementó el Programa de Alimentación del Trabajador y en 1978 se inauguró la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB) y la Red Solar de Abastecimiento con el fin de invertir en la modernización del segmento minorista, enfocándose en aquellos que tenían el potencial para competir en el mercado a través de asociaciones. El INAN y el CONAB encabezaron el Proyecto de Abastecimiento de Alimentos Básicos en Áreas de Bajos Ingresos con el objetivo de ampliar el consumo alimentario de las poblaciones con menos abastecidas.

La década de 1990 trajo la desarticulación de estos sistemas de distribución de alimentos (Belik, 2013). De tal forma, en Brasil iban ganando fuerza las críticas a las concepciones tecnocráticas y autoritarias de la política pública (Maluf, 2012). El reclamo de una mayor participación social se concretó en la propuesta de crear un órgano de gobierno que coordinara la formulación e implementación de acciones en los diversos sectores relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional: agricultura, abastecimiento, desarrollo agrario, salud, alimentación y nutrición, educación, entre otros, e incluyera a la sociedad civil en estos procesos. Así surgió el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición (CONSEA) que duró sólo dos años, de 1993 a 1995, ante la marcada hegemonía

neoliberal que provocó retrocesos en las políticas sociales y los programas de alimentación y nutrición. Si bien en esos dos años este órgano tuvo una limitada capacidad, este organismo se hizo resurgir en 2003 en el marco de Hambre Cero, y se le incorporaron extensiones a nivel estatal y municipal, convirtiéndolo entonces en un elemento clave del éxito de dicha estrategia.

El hecho de que la alimentación sea un derecho constitucional, explica Maluf (2012), significa que las políticas deben estar subordinadas a los principios del derecho humano a la alimentación adecuada y de la soberanía alimentaria; es decir, que tales principios deben orientar la definición de las estrategias de desarrollo del país, así como la formulación de las políticas públicas, en relación con sus objetivos, modos de implementación e instrumentos de monitoreo y control social. Así, el derecho a la alimentación se compone de dos dimensiones: el derecho a no sufrir hambre o desnutrición y el derecho a una alimentación adecuada. Las características mencionadas marcan una diferencia entre este enfoque y los usos corrientes del concepto de seguridad alimentaria que hacen muchos gobiernos, organismos internacionales y representaciones empresariales.

Fue durante la década de los 2000, sin embargo, cuando se consolidó el marco institucional que pondría a Brasil como un modelo a seguir en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional a raíz de la estrategia Hambre Cero, en la que se profundizará más adelante. Fue en 2006 cuando se promulgó la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN) y fue en 2010 cuando la Alimentación se incluyó como un derecho en la Constitución Federal Brasileña. Es interesante que ambos hitos se dieran tres años después del despegue de Hambre Cero. Al respecto, Delgado y Zimmerman (2022) refieren que estos logros son el resultado de un trabajo conjunto de diferentes actores políticos en una coalición por la seguridad alimentaria que redundó en la institucionalización de conceptos, construcción de políticas públicas e instancias de coordinación política en Brasil.

Capítulo 4. Políticas públicas de seguridad alimentaria en México y Brasil

El objetivo de este capítulo es presentar tres políticas públicas que han tenido como objetivo explícito la búsqueda de la seguridad alimentaria en dos países de América Latina: México y Brasil. En el primer caso, se analizan el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Cruzada Nacional contra el Hambre y la estrategia Hambre Cero para el caso brasileño. Para ello se lleva a cabo una revisión de sus objetivos, se desarrolla una discusión en torno a sus planteamientos, objetivos, ejecución y resultados, así como los aspectos económicos y políticos que jugaron un papel determinante en el grado de éxito o la ausencia del mismo para cada una de estas intervenciones.

4.1 México

4.1.1 El sistema Alimentario Mexicano (SAM)

Desde la segunda mitad de la década de 1960 el sector agrícola mexicano atravesaba por una crisis que, entre otras características, se caracterizó por un deterioro del precio del maíz que tenía como consecuencia que su producción estuviera presionada a la baja. Como consecuencia, inició un proceso de aumento de las importaciones, rápido crecimiento de la participación del sector agropecuario en el gasto público e incrementos de precios agrícolas por arriba del índice general (Gómez Oliver, 1978).

Combinado con el acelerado crecimiento poblacional, una consecuencia de esta crisis fue el empeoramiento de las condiciones nutricionales de la población mexicana (Luiselli, 2017), de tal forma que, en la administración de José López Portillo, se planteó la necesidad de una estrategia que buscara de forma conjunta fomentar la producción agropecuaria y mejorar el acceso a la alimentación y a la nutrición. Por lo tanto, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) fue una política pública del gobierno federal, que tuvo lugar durante el periodo 1980-1982.

Antecedentes y contexto

En la esfera económica, durante la década inmediata anterior México atravesaba por un periodo de crecimiento acelerado derivado del modelo de industrialización por sustitución

de importaciones. Sin embargo, el campo no se benefició de este desarrollo que presentó un marcado sesgo urbano y se caracterizó por una aguda polarización económica entre el campo y la ciudad (Gómez Oliver, 1978). En tanto, Luiselli (2017) refiere que los niveles nutricionales que derivaron de dicho modelo de desarrollo no fueron favorables para toda la población, dado que, en la mayor parte del territorio, los productos industrializados altos en calorías y bajos en nutrientes comenzaron a desplazar a la dieta tradicional basada en maíz y frijol, sobre todo en las áreas más marginadas.

El marco macroeconómico era desfavorable para el sector agroalimentario nacional: el peso estaba sobrevaluado, lo que favorecía la importación de bienes agroalimentarios y desestimulaba la producción doméstica. El entorno internacional también hacía pensar en la conveniencia de buscar la soberanía alimentaria, pues, en medio de la Guerra Fría, Estados Unidos comenzaba a imponer prohibiciones de exportación de granos a otros países. La idea de que los alimentos serían usados como arma de guerra, sumada a la percepción de que existía una “crisis alimentaria” reforzaban la idoneidad de una política como el SAM (Austin y Esteva, 1985).

Sin embargo, la situación política interna pesó más al plantearse un programa como el SAM. El deterioro del sector agrícola y el empobrecimiento de los campesinos eran percibidas como una amenaza a la estabilidad social y política, dado el sesgo de la política agropecuaria hacia el apoyo a los grandes productores comerciales y exportadores sobre los pequeños productores campesinos de subsistencia (Fox, 1993).

La combinación de los factores mencionados en conjunto, inclinaron la balanza hacia la puesta en marcha del SAM en 1980, dos años antes del término del sexenio de José López Portillo. Ello fue posible gracias a la solicitud del presidente al gabinete de apoyar la estrategia, pese a las resistencias burocráticas que pudieron haber dificultado su implementación, en gran medida, debido al hecho de que algunos funcionarios aspiraban a ocupar un lugar en la carrera presidencial (Luiselli, 2017).

La idea de que esta política buscaría subsanar el abandono a las condiciones de los campesinos al redistribuir el ingreso en lugar de continuar con el reparto agrario, y que operaría mediante agencias gubernamentales ya establecidas en lugar de crear agencias adicionales, fueron elementos adicionales que abonaron al respaldo presidencial hacia esta política (Arteaga Pérez, 1985).

En este sentido, el SAM avanzó de la mano de la promulgación de la Ley de Fomento Agrario de 1980, cuyo objeto fue incorporar al cultivo todas las tierras susceptibles de

explotación y fomentar la organización campesina para la producción, al autorizar la asociación entre ejidos y pequeños propietarios para fomentar la producción agrícola, además de respetar las formas de tenencias de la tierra (Arteaga Pérez, 1985). Es decir, esta ley significó una clara intención de poner fin al reparto agrario, política que ya estaba más que agotada y que desde 1940 era más demagógica que real. La reforma agraria sería ahora capacitación y organización agraria; a partir de entonces se repartiría la producción y no la tierra.

Planteamiento

Cassio Luiselli, figura central en la planeación del SAM, explica que la premisa de que el problema de alimentar a la población era fundamentalmente un problema de pobreza: “la política para garantizar nuestra oferta de alimentos debe tener sus raíces en un ataque a la pobreza misma, más que en el problema de la nutrición o de las crisis de producción de alimentos” (Luiselli, 1982, 4).

De acuerdo con el entonces funcionario, esta estrategia no podía construirse de forma aislada, sino que debía transitar política y económicamente ligada a otras medidas (1982, p.3). Así, el enfoque sistémico de esta política se inspiró en la teoría de sistemas de la biología, que se extendió para formar corrientes de pensamiento en áreas como la economía, y que plantea el estudio de un conjunto con base en la interacción entre las partes que lo componen, ya que, al ser interdependientes, el cambio de una afecta a las demás.

A partir de la argumentación de Luiselli, el SAM tuvo las siguientes características innovadoras:

- 1) Su concepción sistémica, integral, que abordó simultáneamente aspectos tanto de producción como de consumo alimentario
- 2) Una renovada alianza entre el Estado y los campesinos: compartir riesgos con ellos y rescatar prácticas agrícolas de zonas campesinas y usos de semillas criollas
- 3) La búsqueda de una revalorización de la dieta mexicana tradicional

Por otra parte, los objetivos del SAM fueron los siguientes:

- 1) Detener la expansión de la pobreza rural e incorporar a casi veinte millones de personas a empleos productivos agrícolas y con ello expandir el mercado interno a partir del campo.
- 2) Lograr la autosuficiencia nacional en la producción de maíz y frijol, incrementando la producción en zonas campesinas de pequeños productores que a la vez eran aquellas donde las carencias nutricionales estaban más presentes.

En resumen, el SAM consideraba que “el mejor antídoto contra la pobreza rural era el empleo de la mano de obra campesina para producir alimentos básicos de gran consumo y producirlos en muchas regiones del país, cerca de los consumidores finales” (Luiselli, 2017, .217). Así, el SAM llevó a cabo acciones en tres ámbitos: producción, distribución y consumo y nutrición, que se explican a continuación.

1) *Producción*

Para elevar la cantidad de alimentos producidos en el país, se buscó elevar la productividad en las zonas de agricultura de temporal, al ser las que más apoyo necesitaban en comparación con las zonas de agricultura comercial de riego. Fueron tres los componentes del SAM utilizados para este fin:

a) Entrega de paquete tecnológico a campesinos, compuesto por fertilizantes a precios subsidiados y semillas mejoradas. Este paquete tecnológico se basó en la experiencia del Plan Puebla y del PIDER, inspirados en la revolución verde. Se dio especial importancia a los fertilizantes, que se distribuyeron con subsidios de hasta 20%, dadas las expectativas favorables de su producción en México en medio del boom petrolero, y provisto por la empresa estatal Fertilizantes Mexicanos (Fertimex). Esta empresa, en alianza con Pemex, se propuso aumentar también la distribución. La Productora Nacional de Semillas (Pronase) produjo semillas criollas mejoradas generadas por el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas.

b) Compartir riesgos con los campesinos. Esta fue una de las propuestas más innovadoras del SAM, que consistió en inducir la producción en zonas de alto riesgo climático, como Zacatecas o Durango, a través de apoyo de aseguramiento *ex ante* ofrecido por la Aseguradora Nacional Agropecuaria (Anagsa), y se creó el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) que operó como complemento *ex post*

del seguro *ex ante*. También se expandieron las áreas de cobertura de crédito a cargo de Banrural.

c) Renovar la alianza del Estado con los productores rurales. El programa proponía fomentar la formación de asociaciones entre los campesinos que eviten la burocratización de la agricultura. Otro elemento que jugó un papel relevante en este aspecto, y que fue más allá de su papel como un puro incentivo económico, fueron los precios de garantía del maíz, frijol y otros productos. Dichos productos se vieron incrementados en el marco del SAM, por una parte, “para reponer la rentabilidad perdida durante los años de negligencia” y, por otra, como una señal del compromiso del gobierno con los campesinos.

Dada la visión sistémica e integral del SAM, el fomento a la producción partió, no de un estudio de mercado o de demanda de alimentos, sino de una encuesta nutricional de la población levantada por el Instituto Nacional de Nutrición a partir de la cual se estableció una canasta básica recomendable con énfasis en la dieta tradicional mexicana y el combate a la comida chatarra. “En el lenguaje de hoy, su punto de partida fue la situación de la seguridad alimentaria en el país” (Luiselli, 2017, 20).

Otras medidas que se plantearon para incrementar la producción fueron la expansión de la frontera agrícola, el freno a la expansión de tierras para ganadería (reorientación del uso de la tierra), el apoyo a la pesca y la acuicultura al ampliar su financiamiento, y el desarrollo agroindustrial, entendido como la situación en que la transformación de los alimentos que se venden en las grandes ciudades significara una mejora en las condiciones de vida de los productores. Lo anterior se pretendía alcanzar a través de las organizaciones de productores y estrategias de comercialización, y se planeaba alentar la continuidad de la inversión y tecnología extranjeras.

2) Distribución

La intervención del SAM en las fases posteriores a la cosecha (almacenamiento, distribución y comercialización) se estructuró en gran medida sobre las estructuras

institucionales de CONASUPO y DICONSA.³⁷ Estos mecanismos que ya llevaban años operando, fueron la columna vertebral del sistema de distribución del SAM junto con el programa CONASUPO-COPLAMAR, que llevaba menos tiempo, pero cuya red de almacenes rurales y sistema de participación de las comunidades locales fue fundamental para distribuir alimentos a las zonas más pobres y para apoyarles en la comercialización de sus productos.

El SAM se propuso hacer llegar alimentos básicos a precios subsidiados a los 19 millones de personas en condiciones de malnutrición, al expandir CONASUPO y su red de distribuidoras, DICONSA. En estos establecimientos, los precios de los productos básicos eran alrededor de 15% menores a los de los comercios del sector privado en las ciudades y 30% menores en las zonas rurales.

3) Consumo y nutrición

La población objetivo de la política nutricional del SAM fueron los 19 millones de mexicanos que la encuesta del INN arrojó como la población que presentaba deficiencias nutricionales serias, y que coincidía, en gran medida, con la población de pequeños productores campesinos de temporal (Luiselli, 2017). A partir de esta información se obtuvieron dos canastas básicas: una real, consumida por la población, y otra recomendable, a partir de la cual se impulsaría la producción de sus componentes.

La estrategia del consumo y nutrición del SAM estuvo compuesta por dos ejes: la estrategia de orientación nutricional y comunicación social y la producción y distribución de suplementos nutricionales. La estrategia de orientación nutricional consistió en cuatro pilares: 1) programa de comunicación en apoyo a las políticas de producción-ingreso, 2) programa de orientación nutricional, 3) programa de imagen institucional y 4) programa de publicaciones. Para llevar a cabo dicha estrategia se contó con la intervención del Instituto

³⁷ La CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares), creada en 1962 durante el gobierno de Adolfo López Mateos, tenía como objetivo promover una mayor justicia social en el área de adquisición y distribución de alimentos y, por tanto, legitimar el estado postrevolucionario. DICONSA es la red de almacenes para comercializar los alimentos a precios subsidiados. COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) fue una dependencia gubernamental que canalizó los ingresos petroleros y los fondos de las agencias internacionales de desarrollo a las zonas rurales marginadas (Herrera Tapia, 2008).

Nacional de Capacitación Agropecuaria, INN, la Secretaría de Salubridad, la Secretaría de Educación Pública, la televisión rural y nacional y la radio pública y comercial. Además de estos cuatro pilares, se promovió la regulación de la publicidad y el etiquetado de alimentos. En cuanto a la producción y distribución de suplementos nutricionales, se creó Nutrimex, empresa a la que se asignaron las funciones de producir leche y papillas para lactantes y niños, y suplementos alimentarios de hierro, vitaminas y otros nutrientes. Estos productos se hacían llegar a la población a través de DICONSA, IMPESCA y el DIF.

Ahora bien, para cumplir con todos los planteamientos mencionados en dicho apartado, el SAM utilizaría instrumentos de política ya existentes en el portafolio de las políticas alimentarias mexicanas (Austin y Esteva, 1985), que ya se mencionaron y se resumen a continuación: incrementos reales en los precios de garantía, más crédito a tasas de interés más bajas, más aseguramiento de los cultivos, más fertilizante y semillas mejoradas a precios subsidiados y subsidios más altos a los alimentos de la canasta básica. Si bien el SAM no introdujo todos estos instrumentos, como tampoco se creó ninguna nueva dependencia, las cifras del cuadro 4.2.1 muestran que las empresas estatales a cargo de dichos instrumentos respondieron a esta política con importantes incrementos en sus operaciones.

Una vez caracterizados los elementos que compusieron el SAM en su diseño y planeación, a continuación se discuten los resultados de su funcionamiento y su legado más allá de sus objetivos, de acuerdo con lo referido por diferentes autores.

Resultados

El SAM dejó un legado de aportaciones que, a pesar de su desaparición en 1983, se rescataron como elementos de otras políticas y programas de ese momento en adelante y hasta nuestros días (Luiselli 2017). Entre ellos, los sistemas producto utilizados por la Secretaría de Agricultura y el riesgo compartido, actualmente institucionalizado en el FIRCO (Fideicomiso de Riesgo Compartido). No obstante, de acuerdo con Luiselli, la contribución más importante del SAM fue la de poner en el centro de la política pública a la política alimentaria con un enfoque sistémico.

Cuadro 4.1

México: Incrementos en la operación de organismos estatales durante el SAM

	<i>Unidad de Medida</i>	<i>Incremento Porcentual en operaciones con respecto al año previo</i>		
		1980	1981	1982
Insumos				
<i>Semillas: PRONASE</i>	<i>Volumen físico</i>	69	58	26
<i>Agroquímicos: FERTIMEX</i>	<i>Cantidad vendida</i>	14	10	18
<i>Crédito: BANRURAL</i>	<i>Superficie financiada financiada</i>	38	25	4
<i>Crédito: FIRA</i>	<i>Receptores de crédito</i>	79	20	ND
<i>Aseguramiento: ANAGSA</i>	<i>Superficie cubierta</i>	74	43	15
Cultivos				
<i>Granos básicos: PRONAGRA</i>	<i>Superficie cultivada</i>			236
Comercialización				
<i>Compro de cultivos: CONASUPO</i>	<i>Toneladas de maíz</i>		250	
<i>Almacenamiento: ANDSA</i>	<i>Capacidad Física</i>		3	10
<i>Almacenamiento: BUROCONSA</i>	<i>Capacidad Física</i>		79	255
<i>Venta al por mayor: IMPECSA</i>	<i>Establecimientos fijados</i>	25		68
<i>Venta al por menor: DICONSA</i>	<i>Almacenes</i>			
Procesamiento				
<i>Harina de Maíz: MINSa</i>	<i>Volumen físico</i>			
<i>Pan: TRICONSA</i>	<i>Volumen físico</i>	-6	15	
<i>Leche: LICONSA</i>	<i>Volumen físico</i>		174	
<i>Varios: DICONSA</i>	<i>Volumen físico</i>	27	13	
<i>Alimento para ganado: ALBAMEX</i>	<i>Volumen físico</i>			20

Fuente: Austin y Esteva, 1985, con base en Austin y Fox (1987)³⁸

A continuación, se presenta un análisis más amplio de los resultados del SAM, para cada uno de los ejes de su estrategia.

a) Producción

La literatura coincide en que el resultado más notable del SAM fue el obtenido en materia de producción de alimentos básicos, particularmente maíz y frijol, en los cuales se alcanzó la autosuficiencia. Albrechtsen (1986) remarca los efectos reales de los incrementos en la producción de maíz entre 1977 y 1982, años en los que se observó un aumento de 47.4% y, si bien la superficie total cosechada permaneció constante, la de temporal aumentó 9.2%.

³⁸ James Austin and Jonathan Fox. *Stateowned enterprises: fixed policy implementers*, in J. Austin and Gustavo Esteva. *Food Policy in Mexico: The Search for Self-Sufficiency*.

De acuerdo con datos de Austin y Esteva (cuadro 4.1) los aumentos en la producción durante los años del SAM se debieron a grandes mejoras en los rendimientos y sólo de forma secundaria a incrementos en las superficies cultivadas; en el caso del maíz, todo el aumento de la producción se debió a incrementos en la productividad, dado que el área cultivada incluso se vio ligeramente reducida.

Cuadro 4.2
Producción agrícola, área y rendimientos (promedios anuales)

	1980-1982	1977-1979	1971-1976
<i>Producción Agrícola Total</i>			
<i>Crecimiento porcentual</i>	5.2	2.8	0.8
<i>Producción (Millones de toneladas)</i>			
<i>Maíz, frijol, trigo y arroz</i>	17.5	13.6	12.5
<i>Maíz</i>	12.4	9.8	8.7
<i>Área (miles de hectáreas)</i>			
<i>Maíz, frijol, trigo y arroz</i>	9.9	9.2	
<i>Maíz</i>	6.7	6.7	
<i>Rendimiento (kg/hectárea)</i>			
<i>Maíz</i>	1,846	1,458	
<i>Trigo</i>	4,000	3,500	

Fuente: Austin y Esteva, 1985

Lo anterior fue posible, en buena medida, gracias al buen desempeño de otro componente de la estrategia: el gran aumento en la producción de semillas logrado por PRONASE, que alcanzó un crecimiento de 141%, cifra que se multiplicó por cinco si se habla de maíz y frijol. Otro elemento del éxito en el aumento de la producción fue la combinación de la expansión de las superficies cultivadas y los paquetes tecnológicos. El cuadro 5.2 muestra que los estados de la república con producción campesina de maíz representan más de tres cuartos del incremento en la producción. De acuerdo con Austin y Esteva, estos datos concuerdan con los datos de receptores del SAM de varias empresas estatales, en los que el uso de fertilizantes se duplicó y en ocasiones se triplicó.

Sin embargo, el SAM no tuvo el tiempo suficiente para implementar todas sus acciones y tener un proceso de prueba y error, así como consolidar la alianza con los productores (Luiselli, 2017). La corta duración del SAM fue un factor determinante en que, si bien se logró un aumento en la producción de alimentos básicos, fuera transitorio sin que se

lograran los objetivos más amplios de largo plazo (Albrechtsen,1986), discusión que se abordará más adelante.

Cuadro 4.3
Áreas cultivadas y producción por tipo de productor, 1980-1982

	<i>Estados de producción campesina</i>	<i>Otros estados</i>
<i>Participación porcentual de la producción de maíz</i>	78.5%	21.2%
<i>Participación porcentual del área cultivada de maíz</i>	70.9%	29.1%
<i>Incremento promedio en rendimiento de maíz</i>	371 kg/ha	218 kg/ha
<i>Incremento en el uso de fertilizantes</i>	89.3%	23.7%

Fuente: Austin y Esteva, 1985

b) Crédito

Un aspecto valorado de forma positiva, aunque con ciertos matices, fue el impulso al crédito al sector agropecuario. El crédito creció en 27.2% anual durante los años de vigencia del SAM, mientras que en los años previos lo hizo a un ritmo de 9% (Albrechtsen, 1986). Estas cifras son aún mayores en lo que a crédito por parte del sector público se refiere, que pasó de 13.7% anual a 23.8% anual. Sin embargo, Arce (1986) describe, con base en su estudio de campo,³⁹ que, en el caso de algunas comunidades, los productores expresaron que antes del SAM el crédito era un asunto sólo del banco, pero a raíz del programa, los comités ejidales tuvieron que organizarse para firmar peticiones colectivas de crédito, y dichos comités eran aprovechados también para discutir otros asuntos. Ésta fue la primera vez que el gobierno les daba poder para organizar sus comunidades.

Luiselli (2017) menciona que, pese al significativo incremento del crédito, y que cubrió áreas de cultivos de la Canasta Básica Recomendable, también benefició a la producción ganadera. Esta última estaba fuera de los objetivos del programa, que en su concepción inicial consideraba que la americanización de la dieta mexicana (incremento en el consumo de proteínas de origen animal) era un fenómeno no generalizado, presente sobre todo en

³⁹ Tesis doctoral que tomó como objeto de estudio al distrito de temporal no. 1 en Jalisco, uno de los primeros en los que se implementó el SAM.

ciertas regiones y estratos socioeconómicos del país, y no asequible para la mayoría de la población.

Siguiendo con este argumento, Pesah (1987, como se citó en Fox, 1993) señala que, si bien el total del crédito se incrementó, la distribución del mismo indica que el SAM ralentizó la tendencia a la “ganaderización” del crédito al redirigir más recursos a los cultivos de temporal en términos relativos, aunque no la detuvo en términos absolutos.

Banrural, institución financiera pública encargada del otorgamiento de créditos, había sido una institución fundamental en el desempeño del sector agrícola desde décadas atrás, ya que, al ser los ejidos inalienables de acuerdo con la ley agraria posrevolucionaria, los campesinos no podían buscar créditos provenientes de la banca privada. Este paternalismo en torno al crédito, sin embargo, favorecía a los agricultores más dotados.⁴⁰ Cuando los recortes de 1982 causaron la desaparición del SAM, Banrural volvió a dejar de beneficiar a los pequeños terratenientes y volvió a sus antiguas prácticas de préstamo sólo a aquellos considerados solventes (Fox 1993).

c) Distribución y comercialización

Fox (1993) lleva a cabo una descripción detallada de los programas que conformaron el eje de distribución del SAM:

1) *Programa de Apoyo al Comercio Ejidal (PACE)*. Su componente más importante fue el subsidio al costo del transporte a los campesinos para facilitar el traslado de las cosechas a los centros de BUROCONSA para vender sus excedentes al gobierno. No obstante, este apoyo no era tan significativo al lado del precio de garantía, que era el mayor incentivo para que los campesinos vendieran sus excedentes al gobierno.

Siguiendo a Fox (1993), si bien el PACE existía desde 1975 y surgió como una respuesta del gobierno de Echeverría a las demandas campesinas, tuvo su mejor momento durante el SAM. No obstante, en esta etapa se plantearon dos metas a fin de cambiar las relaciones de poder en el campo: 1) llevar el acceso a la comercialización a las zonas más aisladas y empobrecidas en una escala económica suficiente para mejorar el poder de negociación de los campesinos frente a los intermediarios conocidos como “coyotes” o caciques, que

⁴⁰ Al dar prioridad a quienes tuvieran entre diez y 20 hectáreas, es decir, aquellos con más posibilidades de producir excedentes comercializables (Fox, 1993).

generaban una estructura de mercado oligopólica y 2) proveer los recursos políticos para que los campesinos se organizaran por sí mismos si los incentivos económicos no eran significativos. Estos dos objetivos, sin embargo, no se cumplieron toda vez que el programa no llegó a adentrarse en las zonas más aisladas, en las que sus más pequeños beneficios económicos habrían tenido un importante efecto redistributivo.

Continuando con la argumentación de Fox, aunque en papel el PACE estaba dirigido a los productores marginados que, de otra manera hubieran enfrentado dificultad para acceder al precio de garantía, en la práctica sus apoyos tendieron a la concentración en áreas de grandes producciones de superávit como Jalisco, Chihuahua y Chiapas. Asimismo, las prioridades de BUROCONSA, la agencia gubernamental de la que dependía, favorecían la concentración geográfica a fin de que su resultado fuera más cuantitativo en términos del volumen de granos entregados al organismo y de productores matriculados. De igual forma, las operaciones del PACE se limitaron a las áreas en las que la red de centros de acopio de CONASUPO ya estaban previamente establecidas, y que estaban lejos de ser suficientes y adecuadas. Por otra parte, los campesinos no fueron tratados con la debida importancia: su remuneración era más parecida a una beca que a un sueldo, para que BUROCONSA no tuviera que pagar los beneficios de un empleado y evitar la formación de sindicatos. Así, las asambleas de BUROCONSA eran una vía de comunicación “de un solo sentido” (Fox, 1993, 146).

Por último, Fox señala que las políticas de precios de garantía generalizadas “tratan a los desiguales como iguales”, ya que favorecen a los agricultores que poseen más hectáreas de tierra y por tanto producen mayores excedentes para vender al gobierno, además de ser financieramente insostenibles para el gobierno en el largo plazo. Albrechtsen (1986) señala que los subsidios a los costos siguieron beneficiando a los agricultores del sector moderno, y en este sentido, el SAM no fue diferente a políticas anteriores.

2) *CONASUPO-COPLAMAR*. Este programa surgió en 1979, como parte de la estrategia *COPLAMAR* del gobierno de López Portillo para mitigar el descontento entre los campesinos, ante los levantamientos suscitados en aquella década (Fox, 1993). Aunque este programa ya existía antes del SAM, sus metas y población objetivo estaban muy apegadas a las de este último: la entrega de alimentos de la canasta básica a precios subsidiados en aproximadamente 10 mil comunidades rurales marginadas derivadas de las

encuestas nacionales de estándares de vida de COPLAMAR (Fox, 1993). De acuerdo con Fox, este programa requirió de la existencia de cuatro elementos para poder operar:

1) Garantizar el suministro de los productos esenciales (leche, galletas, harina, pasta, aceite, entre otros). A ello coadyuvó la producción de alimentos básicos a precios bajos como parte de la “Alianza para la producción” en la que intervinieron empresas públicas y del sector privado.

2) Hacer una red de almacenamiento con localizaciones estratégicas en las áreas definidas como objetivo. Aunque DICONSA contaba con centros de almacenamiento en las capitales de los estados, al aliarse con COPLAMAR la red se amplió a 200 bodegas en las áreas objetivo, cada una de ellas sería proveedora de decenas de tiendas rurales.

3) Construir una red de transporte propia. Se adquirieron 30 mil vehículos para no depender de intermediarios privados, que llegaban a acaparar el producto y venderlo por el doble o triple del precio oficial. Con esto se facilitaba la organización comunitaria y la entrega de alimentos.

4) El común acuerdo entre los planeadores de que la genuina participación de la comunidad en la operación de la política era esencial para garantizar el destino final y el precio de los alimentos.⁴¹ Si bien describe a los estrategas del SAM como ideológicamente pragmáticos, refiere también que algunos de ellos estaban igualmente comprometidos con el cambio social, y ponían el foco en los obstáculos sociales y políticos para el desarrollo económico y la consecuente importancia de construir organizaciones democráticas, al involucrar a la población en la satisfacción de sus necesidades materiales inmediatas.

Para poner en práctica la participación de las comunidades, los operadores del programa eligieron a los promotores, generalmente líderes de organizaciones campesinas ya existentes o personas con alguna formación en ciencias sociales o desarrollo rural, a diferencia de los promotores del PACE, generalmente agrónomos con poco trasfondo en temas económicos y sociales (Fox, 1993). Así, los promotores debían organizar asambleas comunitarias para elegir a los representantes de la comunidad en el Consejo Comunitario

⁴¹ Fox argumenta que la consolidación de organizaciones locales “es el factor clave que convierte a los recursos económicos y físicos limitados en esfuerzos de desarrollo rural exitosos” (1993 p. 151), sustentado con el estudio de Esman y Uphoff sobre 150 asociaciones de desarrollo local en diversos países.

de Abasto, que se reunía mensualmente con los responsables de las tiendas DICONSA para supervisar las operaciones de los establecimientos y asegurarse de que estuvieran abastecidos. Sin embargo, estos cambios en la operación no estuvieron libres de encontrar resistencia en los gerentes de DICONSA, empleados públicos que se opusieron a compartir el poder sobre la asignación de recursos con las comunidades, que, en muchas ocasiones, favorecían a ciertas comunidades en las que tenían clientelas ya establecidas.⁴²

d) Nutrición

En cuanto al eje de nutrición de la estrategia, existe menos evidencia, ya que no se realizó ninguna encuesta posterior a la que el INN levantó previo al despegue del programa para conocer el estado nutricional de la población (Luiselli, 2017). De tal forma, algunos indicadores indirectos, como el aumento del consumo per cápita de maíz, frijol y arroz durante los años del SAM, sugieren algún grado de éxito en esta esfera. En el mismo sentido, Luiselli apunta el buen desempeño de Nutrimex en la distribución de suplementos y el impacto positivo con que la UNICEF, en su momento, evaluó a la estrategia de consumo y nutrición del SAM.

En el mismo sentido, Austin y Esteva (1985) refieren que no existen datos para evaluar el cambio en el estado nutricional de la población a raíz del SAM. Sin embargo, los aumentos de producción en el sector campesino de subsistencia pudieron haber incrementado su consumo. Aunque, por otra parte, la inflación y el creciente desempleo en 1982 pudieron haber repercutido en los patrones de consumo de los habitantes de las zonas urbanas de bajos ingresos. No obstante, DICONSA expandió considerablemente su red de tiendas, incrementando el acceso a productos básicos a precios subsidiados.

⁴² Arce (1986) refiere que algunos productores entrevistados en su estudio identificaron como efectos positivos del SAM haber hecho posible apartarse de los intermediarios que lucraban con los fertilizantes y semillas, para venderle directamente al gobierno y remarca como un punto fuerte del SAM, en su componente de distribución y comercialización, haber logrado apartar a los intermediarios que se quedaban con una parte de la ganancia de las cosechas de los campesinos de temporal.

e) Pobreza rural y condiciones de vida de los campesinos

Con apenas tres años de existencia, el SAM se vio súbitamente cancelado cuando estalló la crisis económica de 1982, que marcó el inicio del cambio en el modelo de desarrollo en México y otros países de América Latina con estancamiento del crecimiento económico, salida masiva de capitales extranjeros y recortes presupuestales que contrajeron la intervención del Estado en la economía. De tal suerte, la literatura coincide en señalar que los objetivos de largo plazo del SAM, en cuanto a un cambio en las condiciones económicas de los campesinos, no se llegaron a realizar, quedando como la mayor de sus promesas incumplidas.

Para Albrechtsen (1986), el SAM fue una política coyuntural que aumentó la producción durante dos años, en la que predominó la necesidad de acrecentar rápidamente la producción sobre la necesidad de refuncionalización campesina, en la que no se abandonó la política de alimentos baratos que favorecía los términos de intercambio de las grandes ciudades a favor del modelo industrializador. De forma similar, Arce (1986) y Fox (1993) señalan que el componente de producción del SAM enfatizó los resultados inmediatos a expensas de sus objetivos originales, más ligados al cambio social.

En este sentido, Albrechtsen (1986) cuestiona la voluntad política del SAM en cuanto a su búsqueda por una real transformación de las condiciones de producción del sector campesino y en qué medida el SAM obedeció a la presión del campesinado y a la necesidad urgente de aumentar la producción.

Arce (1986) refiere que el supuesto básico del SAM fue que los problemas de los productores podían ser reducidos a una cuestión de modificar los patrones de asignación de recursos públicos. El SAM estuvo respaldado por los recursos derivados del boom petrolero, pero no se asoció con un cambio de la posición de los campesinos de temporal en el sistema social. Así, los resultados del SAM en cuanto a cambio social no fueron los trazados por los planeadores, debido a que las respuestas locales a una política planeada desde el gobierno central condicionaron el resultado del SAM, transformando el carácter de esta intervención con respecto a lo planteado por la presidencia.

Para Fox (1993), las relaciones de poder eran una cuestión esencial para el desarrollo rural y el mejoramiento en la calidad de vida de los campesinos, pues su participación en la determinación de necesidades y resolución de problemas (formulación e implementación) mejoró el flujo de los subsidios hacia sus grupos objetivo al evitar las fugas debidas a la

corrupción e ineficiencia de funcionarios públicos, y habría contribuido a la rendición de cuentas del programa. Asimismo, una participación más efectiva de los campesinos habría significado un mayor poder de negociación que habría contribuido a reducir la vulnerabilidad del programa a los recortes presupuestales frente a otras prioridades en el gasto del gobierno.

No obstante, siguiendo con el argumento del mencionado autor, si mucho del SAM fue “más de lo mismo”, dos de sus intervenciones sí intentaron cambiar el balance de poder entre las élites rurales y los campesinos: el Programa de Apoyo al Comercio Ejidal (PACE) y CONASUPO-COPLAMAR, cuyas características generales y funcionamiento fueron descritas en el apartado anterior.

De acuerdo con Fox, el PACE tuvo un efecto transitorio, mientras que CONASUPO-COPLAMAR dejó un efecto de más largo plazo al democratizar actividades que previamente eran jurisdicción del gobierno, permitiendo, por primera vez, la organización autónoma de los campesinos a nivel regional en las áreas más pobres de México y sentando las bases para una movilización social que logró debilitar el poder de las élites en algunas de las regiones más pobres (una estrategia “de sándwich” donde la movilización desde abajo encuentra a la política originada desde arriba).

La diferencia fundamental entre ambas intervenciones, para Fox, fue que el PACE se dirigió al productor campesino de forma individual, mientras que CONASUPO-COPLAMAR buscó decididamente basarse en la acción democrática colectiva de las comunidades campesinas, y tratarlos como ciudadanos en vez de como clientelas políticas.

Así, si bien el SAM dejó inalteradas las relaciones de poder en el ámbito de la producción de insumos, fue en el área de la intervención de mercado por medio de la regulación “pro-campesina” de los mercados rurales donde el SAM logró cambiar el balance de las relaciones de poder. De acuerdo con Fox, ello fue posible dado que, tanto los “reformistas” del SAM como sus planeadores más conservadores concordaban con la idea de que limitar el poder de los caciques o intermediarios mejorarían tanto las condiciones de los campesinos como la imagen política del gobierno.

Más adelante se profundizará en los aspectos políticos del SAM que, de acuerdo con diversos autores, jugaron un papel determinante en los resultados y el destino de esta estrategia.

Cassio Luiselli (2017) refiere las siguientes fallas en la ejecución y operación del programa:

- El riego en zonas de producción campesina no fue debidamente apoyado, pese a ser un factor muy importante.
- La mecanización fue otro de los puntos más débiles del SAM. Se impulsó la producción de 9 mil tractores con el apoyo de Nacional Financiera y DINA, lo cual se tradujo en un modesto aumento de las hectáreas cultivadas, mismo que se dio fundamentalmente en zonas de riego.
- La producción de fertilizante se vio limitada por la capacidad productiva doméstica: pese a que se intentó involucrar a Pemex utilizando su infraestructura de ductos para reducir de forma significativa los costos de transporte y distribución, los problemas financieros de la paraestatal y del país no permitieron que dicha estrategia se concretara.

Fox (1993) por su parte, señala que el conjunto de políticas que se pusieron en marcha como parte del SAM ignoraron muchas cuestiones que, en el planteamiento original fueron consideradas como cruciales: el control de las industrias transnacionales en el sistema alimentario, la inversión pública para fomentar agroindustrias dirigidas por campesinos, la conversión de pastizales ganaderos en tierras cultivables y una mayor participación de los campesinos en la construcción de políticas públicas. Estas deficiencias tuvieron lugar debido a que los planeadores del SAM no tuvieron la fuerza política para llevar a cabo la mayoría de los cambios cualitativos propuestos, muchos de ellos esenciales para el éxito de la estrategia. Otros análisis (Arce, 1986, Luiselli, 2017) refuerzan este argumento, al sostener que la más severa falla en su estrategia fue el no lograr, pese a los esfuerzos, trasladar la estrategia al movimiento campesino y consolidarla dentro del mismo.

Fox explica que, si bien la estrategia reconoció y trató de revertir las consecuencias negativas del modelo agrícola predominante sobre la población campesina, su atención se centró en los flujos macroeconómicos, priorizando un rápido aumento de la producción ante la creciente proporción de petrodólares que se destinaban a la importación de alimentos. El SAM contó con los recursos económicos del boom petrolero, pero desatendió la distribución de estos recursos y no pudo contra la discrecionalidad de los burócratas en esta esfera.

Un planteamiento central de Fox (1993) es que las relaciones de poder fueron un elemento decisivo en los resultados del SAM. Dado que las élites rurales estaban mejor organizadas políticamente que los pequeños campesinos, las primeras se beneficiaron en mayor medida del programa. Los intereses anticampesinistas del sector privado estaban tan fuertemente

atrincherados en el gobierno y eran tan poderosos, que la presión “desde arriba” no fue suficiente para desplazarlos.

Costos

Luiselli explica la dificultad de cuantificar los costos del SAM toda vez que sus programas y presupuestos fueron ejercidos por diversas secretarías y otras instituciones paraestatales, e incluso se compartían convenios con otras estrategias como COPLAMAR. No obstante, realiza una valoración por un aproximado de 1.5% del presupuesto federal de aquellos años, equivalente a aproximadamente 275 millones de dólares. Retomando el análisis de Andrade y Blanc (1987) explica que este gasto no fue extraordinario o desproporcionado, pues la inversión pública en el sector agrícola creció menos que el gasto público total. (16% vs. 20%). El mismo argumento es sostenido por Austin y Esteva (1985) como se observa en los datos del cuadro 4.3.

Cuadro 4.4
México: Gasto Federal en Agricultura y Alimentación, 1978-1982

	1978	1979	1980	1981	1982
<i>Gasto Total Federal</i> <i>(Billones de pesos)</i>	937.8	1,273.9	2,018.5	2,575.2	3,320.6
<i>Gasto Total Federal en</i> <i>agricultura y alimentación</i> <i>(Billones de pesos)</i>	79.6	104.8	151.9	277.2	329.0
<i>(Como porcentaje del</i> <i>presupuesto total)</i>	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<i>Incremento anual (en pesos)</i>		25.2	47.1	125.3	51.8

Fuente: Austin y Esteva, 1985 con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación

Este último se había incrementado notablemente durante los últimos años en medio del auge petrolero, por lo que Fox (1993) apunta que, si bien el gasto promedio en agricultura creció en un 15% anual en términos reales durante el periodo del SAM, otros rubros de gasto público se incrementaron en mayor medida, con lo que la participación del gasto público en agricultura, de hecho, disminuyó de 8% a 7.7% en el periodo 1980-1982.

Por otra parte, tanto Luiselli como Fox indican que otros gastos del SAM no se contabilizaron en el gasto del sector agrícola, como los préstamos a tasas preferenciales o los gastos de difusión de educación nutricional. Asimismo, dado el enfoque sistémico del SAM, el gasto en agricultura no capta el total del impacto presupuestario del SAM. El gasto

en la parte de consumo y nutrición del SAM, por sí sólo, se incrementó de 8.2% en 1979 a 9.6% del gasto total en 1982 y llegó a un máximo de 10.8% en 1981 (Fox, 1993).⁴³

Austin y Esteva argumentan que un enfoque más apropiado para evaluar los gastos del SAM, es atribuirle sólo los gastos por arriba de la tendencia histórica. Así, dichos gastos ascendieron a 206.9 billones de pesos para el periodo 1980-1982, de los cuales es conveniente distinguir los costos relativos al estímulo a la producción de aquellos destinados al estímulo al consumo (procesamiento y comercialización). En este desglose, los costos del eje de producción sumaron 105.7 billones y los de consumo 94.5 billones.

La economía política del SAM

Uno de los aspectos que más crítica suscitó alrededor del SAM fue el de haber sido una estrategia creada e impulsada “desde arriba”. Como ya se ha mencionado, ello quiere decir que su puesta en marcha fue posible gracias a que fue una iniciativa surgida desde la presidencia de la república. Luiselli (2017) señala que, pese a que el programa buscó combatir el verticalismo burocrático, terminó siendo atrapado por él.

Una falla de origen fue haber constituido la operación del SAM sobre las mismas instituciones que ya existían, sin haber podido crear sus propios organismos ejecutores, ni tener un presupuesto propio (Luiselli, 2017, Fox 1993). Fox (1993) califica lo anterior como “más dinero, misma estructura de intervención estatal” y señala que esta configuración no permitió que los planeadores del SAM tuvieran autoridad formal sobre este aparato heredado.

Arce (1986) explica que este proceso se enmarca en el contexto de transformación que experimentaron las estructuras estatales resultantes de una combinación de factores económicos y políticos en el contexto de la desaceleración económica en la que México entró en la década de 1970, que se acompañó de un progresivo deterioro en las finanzas públicas. Así, el sistema administrativo de los organismos públicos se reformó de un estilo de administración político, donde el gobierno sustentaba el poder y la autoridad, a uno con

⁴³ Otra referencia para evaluar los costos del SAM es la magnitud del subsidio a la tortilla, el más significativo entre los subsidios a los productos básicos que se triplicó de 0.10% del PIB a 0.36% del PIB entre 1980 y 1984 (Ceceñas, 1984), lo cual, de acuerdo con Lustig y Martín del Campo (1985) no implicó un aumento desmedido para el total de operaciones de CONASUPO, que no rebasó el 2.5% del gasto público federal, y que se comparó favorablemente con los rangos de gasto de otros países.

enfoque tecnocrático y agronomistas. En el ámbito del desarrollo rural, el foco pasó del reparto agrario a la búsqueda del incremento en la producción.

El enfoque tecnocrático asumía que los proyectos de desarrollo eran básicamente decisiones técnicas que debían ser organizadas de acuerdo con consideraciones financieras. Bajo esta lógica, el aspecto político y social de las decisiones de desarrollo fueron dejadas como categorías residuales que dependían del control centralizado de los recursos y de las capacidades técnicas locales. La eficiencia, que se volvió el estandarte de las reformas que salvaguardarían el interés general de la sociedad, se expresó también en la formulación del SAM. La reforma administrativa, por otra parte, sentó las bases para enfrentar los problemas agrarios con un mismo enfoque institucional, es decir, de forma centralizada con una planeación nacional. No se consideró la organización social de los productores rurales, en cuyos hogares una de las estrategias de supervivencia era la flexibilidad en la producción y tendía más hacia la diversificación de cultivos, de forma opuesta a lo que proponían las políticas del SAM. En este sentido, la combinación de actividades económicas formó parte de las respuestas de los productores al cambio. La política de incrementar la producción de maíz no era un objetivo central para los campesinos, de forma contraria a lo que pretendían los técnicos del SAM.

De acuerdo con el autor, estas situaciones tenían lugar porque que no hubo espacio para consultar a las comunidades sobre sus necesidades y se ignoró su conocimiento, dado que el SAM, como política centralizada, trataba de cambiar las relaciones económicas, sociales y políticas promoviendo sistemas de servicios unificados por medio de una estructura de planeación uniforme, pero ignorando la diversidad y subestimando la importancia de las respuestas políticas locales.

Otro problema para la efectividad de una administración centralizada como la del SAM fue la falta de coordinación entre dependencias públicas, pues distintas agencias operaban en las mismas poblaciones y los beneficios de un programa entraban en conflicto con los de otros, dado que una dependencia no sabía lo que la otra estaba haciendo.⁴⁴

Más allá de la discusión alrededor la naturaleza de política central del SAM, Arce identifica dos fuentes de conflicto político que limitaron su efectividad: 1) las características de la

⁴⁴ Ante ello se crearon los distritos de temporal como unidades administrativas, en las que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) estaría a cargo de coordinar los programas.

burocracia y 2) la organización social de los productores y la historia de su relación con el gobierno.

1) Conflictos interburocráticos.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) enfrentó tensiones con otras dependencias, a pesar de que la coordinación entre agencias era fundamental para la estrategia. Por una parte, la SARH se conducía con un enfoque tecnocrático o agronomistas; por otro, Banrural, ANAGSA y FIRA se dirigían con criterios estrictamente financieros.

Los agronomistas fueron un grupo muy crítico de las anteriores políticas agrícolas, y pusieron como prioridad la transformación de la estructura rural por medio de la modernización tecnológica en la labor de los campesinos para aumentar la producción.

Enfatizaban que la difusión del paquete tecnológico (que, como se ha mencionado consistió en semillas mejoradas, fertilizantes y mecanización) resolvería la pobreza en las áreas rurales y calmaría la inestabilidad política. El énfasis en alternativas técnicas a problemas políticos, fue la expresión del nuevo carácter que la administración pública asumió en materia de políticas de desarrollo en México. La tecnología fue vista como la solución independientemente de las restricciones económicas, sociales y culturales.

Por su parte, las instituciones financieras (Banrural y ANAGSA) que se encargaron de los componentes de crédito y aseguramiento del SAM, tenían como principal objetivo la recuperación de su inversión porque no confiaban en el enfoque agronómico de la SARH. Asimismo, Banrural mostraba una total falta de entendimiento con respecto a las necesidades del ciclo agrícola, y los técnicos y agricultores debían pelear constantemente con ellos para obtener los préstamos a tiempo para iniciar el ciclo agrícola.

ANAGSA, por su parte, nunca respetó las directrices del gobierno pues, para la aseguradora, el mandato de incrementar al máximo la cobertura de las tierras aseguradas era muy riesgoso. De tal forma, sólo implementaron los contratos de aseguramiento en una parte de las tierras proyectadas para cultivo. De esta manera salvaguardaron sus intereses, que estaban en total contradicción con las disposiciones oficiales para apoyar a la producción, y, además, consideraban al esquema de aseguramiento como un mecanismo para proteger los préstamos del banco más que como un pilar para estimular la producción.

Los conflictos interburocráticos no cedieron cuando se otorgó responsabilidad a FIRA, bajo la dirección del Banco de México, para administrar los proyectos piloto. Por el contrario, la

agencia consideró que la falla de la estrategia se debía a la ineficiencia del enfoque agronómico y a la inexperiencia de la SARH. La imposibilidad de reconciliar los objetivos de la SARH y de las agencias financieras, resultó en una cantidad de recursos limitada para financiar la implementación del SAM. Los criterios financiero y técnico se separaron entre diferentes instituciones y en esta dinámica interburocrática se gestó una situación en la que el sistema de autoridad designado por los planeadores colapsó y la estrategia fue modificada por la agencia a cargo de los recursos económicos.

Esta postura contravino el sentido del SAM y significó el abandono de la promesa de que la producción de temporal estaría protegida. En palabras de Arce, la burocracia financiera bloqueó uno de los requerimientos más importantes en los que se basaría la modernización de la agricultura de temporal. En este complejo contexto de competencia entre las agencias por el control de los programas, y su efecto sobre las funciones de los técnicos, la implementación fue un proceso autónomo del sistema presidencial que formuló la política. Un problema central fue que los agronomistas fueron rechazados como los dirigentes principales del SAM por un importante sector de la burocracia.⁴⁵

Otros problemas de la estrategia identificados por los productores fueron: severas deficiencias con las disposiciones de planeación; la no actualización de los subsidios al mismo ritmo que la inflación y la insuficiencia del incremento de los precios del maíz y frijol para que los productores dejaran de vender a intermediarios, quienes dirigían los cultivos a fines distintos que el consumo humano.

En este sentido, Albrechtsen (1986) coincide al señalar que, pese a los incrementos en los precios de garantía que tuvieron lugar gracias al SAM, los precios reales no se llegaron a recuperar. Asimismo, Fox (1993) apunta que, si bien durante el periodo del SAM hubo un incremento dramático de recursos para agricultura, en la práctica, fue más el dinero en forma de subsidios que los programas del SAM proporcionaron a las élites que aquellos que beneficiaron a los campesinos, y pocos programas fueron focalizados en los sectores rurales históricamente excluidos. Con ello, el SAM se convirtió en una política generalizada de aumento de la producción, perdiendo su énfasis en la producción campesina de riego.

⁴⁵ De acuerdo con la percepción de productores campesinos entrevistados por Arce, los conflictos entre agencias gubernamentales fueron la razón de que el SAM no otorgara los beneficios esperados. "El banco se encontró a sí mismo con un inmenso poder sobre los campesinos de temporal (...) fue esta falta de visión, que concentró el poder fuera de la agencia principal a cargo del programa, el principal factor que contribuyó al fracaso del SAM" (1986, p.285).

Fox (1993) explica que, la causa fundamental de ello, es el hecho de que una focalización más delimitada de los subsidios hacia los sectores más necesitados habría requerido cambios fundamentales en las estructuras de las dependencias estatales, especialmente la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) en cuanto a sus procedimientos, sistemas de creencias y patrones de contrataciones, que habían sido forjados por décadas de apoyo a los empresarios agricultores más prósperos. Muchos organismos gubernamentales no tuvieron la capacidad o la voluntad para focalizar los subsidios ya sea por limitaciones en su capacidad administrativa o debido a sus relaciones directas con sus clientelas tradicionales.

2) La organización social de los productores

De acuerdo con Arce, la interacción entre los técnicos y los productores fue uno de los factores que explican las limitaciones del enfoque técnico del que el SAM buscó enfrentar los problemas del desarrollo rural en México. El sistema de ejidos que prevalecía en el campo mexicano después de la Revolución Mexicana representó un obstáculo para ejecutar las políticas del SAM, pues en el marco de este sistema los productores tenían una larga tradición de interacción con el gobierno, siendo la clientela tradicional del anterior estilo político de administración. De tal forma, los productores que recaían dentro de este sistema “eran expertos en manipular los apoyos del gobierno”. Los líderes de las comunidades acostumbraban recibir tratamiento especial y prebendas a cambio de mantener la tranquilidad política en sus comunidades.

Así, las posibilidades de intervención de los técnicos del SAM eran mejores en aquellos ejidos que se beneficiaron menos de programas gubernamentales en el pasado, por lo que fue en aquellos que, además tuvieran mayor potencial productivo, donde se inició un nuevo proceso de afiliación de productores. De tal forma, la afiliación institucional sólo se ofreció a un sector de los agricultores de temporal, aquellos que pudieran cumplir las metas de producción en el menor lapso, siendo ignorado el hecho de que la falta de productividad era el resultado de una larga tradición de contactos y transacciones entre el gobierno y los productores (Arce, 1983).

Durante el proceso de afiliación, los representantes de los ejidos menos pobres sostenían una negociación con los funcionarios públicos en la cual “intercambiaban” su apoyo a los programas gubernamentales por el reconocimiento de las necesidades de los ejidos por parte del gobierno. Los ejidos más pobres, por su parte, no tenían esta posibilidad de

negociación. De tal forma, para el tercer año del SAM era claro que no se había mejorado la participación de los ejidos pobres en el proceso de consulta de sus políticas, aun cuando ellos eran la población objetivo de la estrategia. En otros casos, de acuerdo con testimonio de productores, “el SAM tenía buenas intenciones, pero la información era deficiente”. La mayoría de los productores no recibían información sobre sus derechos en relación con el SAM, de manera que no reclamaban mejores servicios por parte de las dependencias. Por ejemplo, no sabían cómo confrontar a los bancos y obtener el programa de riesgo compartido.

Como balance de todos los elementos aquí expuestos, Arce concluye que el resultado del SAM no fue tan afectado por las barreras sociales al desarrollo rural tales como la falta de tierra, de asistencia técnica, de insumos agrícolas o de asistencia financiera. Los factores principales que restringieron el éxito del SAM fueron la falta de disposición oficial a aceptar la Ley de Fomento Agrario y la falla del ejecutivo para captar la diferencia de intereses entre los actores participantes en la implementación de la política.

Por tanto, una planeación relevante no debe ignorar la importancia del factor político, uno de los rasgos centrales en el proceso de desarrollo, así como el reconocimiento de la diversidad como primer paso de un proceso de desarrollo basado en la observación empírica de las realidades que releve a la construcción, generación y pseudovalidación de modelos teóricos. Dicho esto, sugiere que las intervenciones deberían fomentar la participación de los grupos, dándoles responsabilidad de monitorear su desempeño y fomentando la discusión para tomar decisiones autónomas respecto a la solución de sus problemas.

Para concluir con el análisis del SAM, cabe mencionar que, pese al gran cambio de paradigma en la política económica y social que significó la crisis iniciada en 1982, el gobierno que sucedió al de José López Portillo intentó rescatar la esencia del SAM para su propia política agroalimentaria: el PRONAL (Programa Nacional Alimentario). De acuerdo con Austin y Esteva (1985) el PRONAL fue la “reencarnación” del SAM al incorporar el legado intelectual y político de su predecesor. Rescató su esencia con elementos como su enfoque sistémico, la idea de autosuficiencia alimentaria a la que además añadió las ideas de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria. Al igual que el SAM, tuvo como población objetivo a los productores campesinos aunque focalizó de manera más delimitada a las poblaciones más vulnerables (niños y mujeres embarazadas y lactantes), lo cual se reflejó en un número más reducido de alimentos subsidiados.

Para Huesca et al., (2015), dicha política del sexenio de Miguel de la Madrid tuvo objetivos más restringidos, como el mantenimiento del nivel del entonces consumo de la población, abandonando a mediano plazo el objetivo de la disminución de la desnutrición. De tal manera, se marcaba el inicio de la reestructuración de las políticas orientadas al campo y el giro de las políticas alimentarias hacia una focalización que centrara los recursos en el asistencialismo a las personas con mayores niveles de rezago y vulnerabilidad.

4.1.2 La Cruzada Nacional contra el Hambre

Antecedentes y contexto

Los programas que se han implementado en México en relación con la alimentación se pueden clasificar, principalmente, en dos tipos: por un lado, los que han buscado el objetivo de la seguridad alimentaria a través de acciones como subsidios a las actividades productivas y fomento de la producción para autoconsumo, por otro, las estrategias de combate a la pobreza alimentaria vinculadas a la pobreza por ingresos, ligadas a la implementación de transferencias monetarias condicionadas y subsidios (Huesca et al., 2014).⁴⁶

Pese a todos los esfuerzos realizados, a inicios de la década de 2010 aproximadamente 22 millones de personas se encontraban en situación de pobreza alimentaria, tras la sacudida económica que contrajo PIB en 6.9% en 2009, una caída de la Inversión Extranjera Directa similar a la de 1994, un déficit en la creación de empleo de aproximadamente 700 mil puestos anuales, el incremento del IVA de 15 a 16% y una crisis alimentaria global reflejada en el aumento de precios de los productos de la canasta básica.

En 2011, ante el persistente problema alimentario en el país, se modificaron los artículos 4 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se reconoce el derecho a la alimentación (Lemos Figueroa et al., 2018). En este contexto, la Cruzada Nacional contra el Hambre se planteó en 2013 como una nueva propuesta de política social para enfrentar la pobreza alimentaria por parte del Partido Revolucionario Institucional

⁴⁶ Durante la primera década de los 2000 se implementaron programas como el Programa de Apoyos para el Campo (PROCAMPO), el Programa de Abasto Rural (DICONSA), el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), LICONSA y el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA). Si bien no fue expresamente alimentario, aquel reconocido como el de mayor éxito fue el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Huesca et. al.,2014).

(PRI), que volvió en 2012 al poder ejecutivo federal tras dos sexenios de alternancia. Así, la Cruzada contra el Hambre se presentó como una apuesta con objetivos aparentemente más ambiciosos que los de sus antecesores. La propuesta para enfrentar la inseguridad alimentaria se enmarcó en una estrategia de política social más amplia que, a diferencia de los programas anteriores, contaría con un marco específico regulatorio de política social aparentemente mucho más efectivo enfocado en las comunidades en mayor situación de pobreza (Lemos Figueroa et al., 2018).

Planteamiento

La Cruzada Nacional contra el Hambre parte de la problemática de carencia alimentaria identificada por el CONEVAL: entre 2008 y 2010, a pesar del impacto de la crisis, se logró disminuir la incidencia de cinco de las seis carencias sociales que componen la pobreza multidimensional (educación, servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda), excepto una: alimentación. Entre 2008 y 2010, 3.2 millones de mexicanos se sumaron a las filas de quienes sufrieron carencia por acceso a la alimentación (Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2013).

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), dependencia a cargo de coordinar esta política, definió a la cruzada Nacional contra el Hambre como “una estrategia de Inclusión y Bienestar Social de carácter nacional, que busca garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de los 7.01 millones de mexicanos que hoy viven en condición de pobreza extrema, y contribuir al ejercicio pleno de su derecho a la alimentación”. Sus objetivos fueron:

- 1) Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.
- 2) Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
- 3) Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
- 4) Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
- 5) Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.

6) Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Los principales componentes de la Cruzada serían los programas “Comedores Comunitarios”, “Proyectos Productivos”, “Apoyo Alimentario” y “Huertos Comunitarios”. El componente de Apoyo Alimentario consistía en una transferencia de 638 pesos mensuales por medio de la “Tarjeta Sin Hambre”. Con estos recursos, el beneficiario podía adquirir 15 productos básicos con alto valor nutricional a precios preferenciales en las tiendas Diconsa: harina de trigo, harina de maíz, leche en polvo, chocolate, frijol, maíz, arroz, avena, aceite, atún, chiles, sardina, café, lenteja y huevo. Los Huertos Comunitarios consistían en apoyos logísticos, técnicos, insumos y en especie para comunidades en zonas prioritarias seleccionadas, a fin de intentar producir hortalizas para el autoconsumo y la venta de excedentes. El componente de Proyectos Productivos conjuntó a los programas preexistentes de diversas secretarías como la SEDESOL, SAGARPA, Secretaría de Economía y SEMARNAT consistes en impulsar el establecimiento de pequeñas unidades de producción en las zonas populares y rurales, con el objeto de apoyar a personas o grupos con iniciativa emprendedora que no tengan acceso a crédito. Los Comedores Comunitarios eran espacios físicos para la preparación y consumo de los alimentos, así como la entrega de materias primas, subsidios federales y el cobro simbólico de entre 10 y 15 pesos por ración.

De acuerdo con la SEDESOL, la Cruzada contra el Hambre no era un programa y por lo tanto no tendría recursos económicos propios. Todas las acciones que se realizaran en el marco de esta estrategia serían financiadas con los recursos de las dependencias, entidades y programas participantes, por lo que el trabajo de coordinación interinstitucional resultaría vital.

El funcionamiento de la CNCH, según como fue planeado por el gobierno, estaría basado en dos pilares, fundamentalmente: la coordinación entre distintas dependencias y ámbitos de gobierno y la participación ciudadana. El desempeño adecuado de la Cruzada dependería en buena medida de la coordinación interinstitucional, pues la estrategia que no implicaría recursos económicos adicionales, ni la creación de nuevas estructuras administrativas o el diseño de nuevos programas. El logro de sus objetivos supondría la coordinación de los elementos ya existentes.

Para facilitar la coordinación entre programas, sectores y ámbitos de gobierno e incorporar a la sociedad en la toma de decisiones, el diseño original de la Cruzada incluyó la creación de un conjunto de estructuras a nivel nacional. En el ámbito federal, se conformaron tres

componentes: la Comisión Intersecretarial, el Consejo Nacional, los Acuerdos Integrales para el Desarrollo Incluyente con las Entidades Federativas y los Municipios y los Comités Comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales.

El objetivo de estas estructuras era lograr que las acciones de los tres ámbitos de gobierno se orientaran hacia un mismo fin mediante la coinversión de recursos y la atención integral de las carencias de la población en pobreza extrema de alimentación. Esto implicaría la modificación de las reglas de operación y criterios de focalización de los programas públicos, además de mayor participación de la sociedad en la implementación y diseño de las políticas: los comités creados en las comunidades vincularían las prioridades de la sociedad con las acciones de gobierno y, así, participarían en la toma de decisiones. En consecuencia, los dos componentes cruciales para las actividades de la Cruzada son la coordinación interinstitucional y la participación comunitaria.

Además, la Cruzada planteó la creación de Comités Comunitarios para “promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre”, pues se buscaba abandonar la concepción de los beneficiarios como receptores pasivos de los bienes y servicios sociales y, en su lugar, considerarlos actores de la materialización de sus derechos (Coneval, 2015).

La población objetivo de la Cruzada Nacional contra el Hambre estuvo constituida por las personas que padecían dos condiciones: 1) pobreza multidimensional extrema⁴⁷ 2) carencia por acceso a la alimentación (SEDESOL, 2013). Para 2012, 11.5 millones de personas se encontraban en pobreza extrema (9.8% de la población) y 27.4 millones de personas presentaban carencia por acceso a la alimentación (23.3% de la población). De tal forma, la Cruzada contra el Hambre se planteó atender a 7.01 millones de personas que se encontraban en la intersección entre pobreza extrema y carencia alimentaria, viéndose a la carencia alimentaria como un subconjunto de la pobreza extrema (CONEVAL, 2013).

De acuerdo con la SEDESOL (2013), aunque en los 2,457 municipios del país existía población objetivo, en la primera etapa se iniciaría con 405 municipios, en una segunda se alcanzarían 2,012 municipios y en una tercera se cubriría a la totalidad de los municipios, es decir, el programa llegaría a tener cobertura nacional.

⁴⁷ De acuerdo con el CONEVAL, se encuentran en pobreza multidimensional extrema aquellas personas cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar mínimo (costo de la canasta alimentaria) y que además presentan tres carencias sociales de las seis posibles.

Resultados

Documentos oficiales de evaluación refieren que la Cruzada Nacional contra el Hambre no logró cumplir con sus objetivos debido a diversas fallas tanto en el diseño como en la ejecución, así como debido a la restricción de recursos financieros. En primer lugar, se debe mencionar que la CNCH no logró el más importante de sus objetivos: acabar con la carencia alimentaria de la población en pobreza extrema. Entre 2012 y 2014 la población objetivo pasó de 7.0 millones de personas en pobreza extrema de alimentación a 7.1 millones de personas que en términos porcentuales representa 5.98% y 5.96% de la población, respectivamente (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2016). La evaluación de impacto intermedio llevada a cabo por el CONEVAL en 2016 muestra que la intervención efectiva de la estrategia sólo fue posible para un número acotado de personas, mientras que para el resto de la población objetivo no se contó con los recursos para atenderla, lo cual, aunado a la problemática del ingreso real de este periodo afectó su bienestar general (2016, p.48).

De los 400 municipios de la primera fase de implementación de la Cruzada, el CONEVAL seleccionó cinco en 2014 con el propósito de contar con una herramienta auxiliar para dar seguimiento a los resultados de la estrategia. En estos municipios⁴⁸ se analizaron los cambios en los indicadores de pobreza, carencias sociales e ingresos entre 2010 y 2014. La evolución de la pobreza 2010-2014 en los cinco municipios analizados sugiere que la pobreza extrema, a la que se dirige la Cruzada, disminuyó en los cinco municipios y al menos cinco de las seis carencias sociales disminuyeron en cada uno. La carencia por acceso a la alimentación disminuyó en cuatro municipios, pero aumentó en Tehuacán, municipio mayoritariamente urbano.

Sin embargo, el CONEVAL señala que no se puede afirmar que la totalidad de la mejora en los indicadores de pobreza extrema en los cinco municipios se debiera exclusivamente a la acción de la Cruzada ya que de los cuatro años entre los levantamientos de información (2010 y 2014), sólo en 2013 y 2014 la estrategia estuvo presente. No obstante, los hallazgos sugirieron, en su momento, que sostener los esfuerzos coordinados de política social en población en pobreza, podría redundar en la reducción de carencias sociales y en el

⁴⁸ Los municipios seleccionados fueron: Zinacantán, Chiapas; Guachochi, Chihuahua; Mártir de Cuilapan, Guerrero; San Felipe del Progreso, Estado de México y Tehuacán, Puebla.

aumento del bienestar de la población (CONEVLA, 2016). La información también sugiere que las zonas que no son de atención prioritaria, principalmente urbanas, no indígenas, en donde viven personas en condiciones de pobreza extrema de alimentación representaron un desafío para la acción del gobierno respecto de los tipos y mecanismos de intervención específicos que se deben diseñar.

En este mismo lapso, el CONEVAL encontró una reducción de dos puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza extrema para el grupo beneficiado de la cruzada en comparación con los no participantes. Sin embargo, no se observó efecto en el indicador de carencia por acceso a la alimentación. Asimismo, se encontraron mejoras en el indicador de calidad y espacios de la vivienda y en el de servicios básicos de la vivienda derivados, principalmente, de la población tratada desde la primera etapa. Estos resultados sugieren que la Cruzada contribuyó a reducir la brecha existente en los niveles de pobreza extrema entre la población que atiende y la población comparada, siempre y cuando la estrategia llegara directamente y de manera contundente a los beneficiarios de la población objetivo.

Inclusive, los mismos responsables de la cruzada renunciaron al logro del objetivo principal de la estrategia: la Auditoría Superior de la Federación señaló que en 2015 la Presidencia de la República informó a la SEDESOL que el compromiso “Abatir la pobreza extrema de alimentación” quedaría registrado con la nueva denominación “Atender a la población que se encuentre en pobreza extrema de alimentación”.

De acuerdo con la evaluación realizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2018) a la cruzada en 2019, a seis años de su implementación la población en pobreza extrema alimentaria se incrementó 12.9%, al pasar de 7 millones de personas en 2014, a 7.9 millones en 2018, y sólo 16 de los 30 programas presupuestarios participantes en la estrategia, en ese último año, registraron la población atendida, sin especificar la carencia en la que incidieron. En consecuencia, no fue posible valorar en qué medida la estrategia erradicó las precariedades sociales y mejoró el ingreso económico de esa población, ni dispuso de mecanismos para verificar que, con su atención, la CNCH logró desarrollar sus capacidades para que abandonaran dicha condición.

Otra forma de evaluar los resultados de la cruzada es mirar por separado las mediciones oficiales, por un lado, de carencia por acceso a la alimentación y, por otro, la pobreza extrema por ingresos (incapacidad para adquirir la canasta básica alimentaria). Durante los años de vigencia de la cruzada, ambos indicadores registraron una reducción, en el primer

caso, de 3 puntos porcentuales y, en el segundo, de 4.4%. Sin embargo, no se puede afirmar que esto se haya debido a la cruzada, toda vez que, al mismo tiempo, siguió operando Prospera (antes Oportunidades y Progresá). Cabe señalar que los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas fueron las intervenciones estelares en el universo de la política social durante las décadas previas, y que, a falta de políticas más específicas de alimentación, han sido parte de la lucha contra la pobreza.⁴⁹

Estos programas, sin embargo, y al igual que la cruzada y mucha de la política social en México, no estuvieron exentos de dos problemas que la aquejan y la han aquejado siempre, de acuerdo con López y Gallardo (2015). El primero es una mala focalización, que no lleva el apoyo a quienes más lo requieren y, en cambio, otorga beneficios a quienes no cumplen con los criterios establecidos; prueba de ello es la existencia del PAL (Programa de Apoyo Alimentario) de forma paralela a Oportunidades durante los sexenios anteriores a la Cruzada y su permanencia como complemento a la Cruzada para brindar apoyo a las familias que quedaban fuera de estos programas de transferencias condicionadas. El segundo es el manejo político de los programas, que demuestra la fuerza que el poder ejecutivo y las instituciones ejercen en el control, organización y control de acceso de los recursos alimentarios y financieros destinados a la asistencia social, detrás de lo cual yacen relaciones de poder que en diversas coyunturas políticas han condicionado parte de la situación alimentaria de la población mexicana y la han sometido a intereses económicos aparentemente distributivos, pero que en la práctica aparecen desligados de los propósitos de justicia social y soberanía alimentaria. (López y Gallardo, 2015, 22)

Una vez argumentado que la cruzada no obtuvo los resultados que dieron origen a su creación, el CONEVAL distingue algunos aspectos positivos presentes en el planteamiento original de la estrategia:

- La Cruzada consideró la alimentación como un derecho social e incorporó la medición multidimensional de la pobreza como elemento básico en la definición de la población objetivo.
- Para su implementación consideró a la población en pobreza extrema y contextos tanto rurales como urbanos
- El indicador de pobreza extrema y carencia alimentación se incluyó como uno de los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo para reforzar su importancia. Un

⁴⁹Véase López y Gallardo (2015).

aspecto innovador de la Cruzada fue que, como parte de su diseño, se incorporaron algunos de los indicadores de la pobreza multidimensional, los cuales se utilizaron tanto para definir los municipios a ser atendidos como para determinar la población objetivo. Estos indicadores también se utilizaron como mecanismo para valorar los resultados de la cruzada.

- La estrategia de focalizar apoyos coordinados de varias dependencias y órdenes de gobierno hacia hogares precisos en situación de pobreza extrema de alimentación tiene resultados positivos cuando la coordinación es adecuada.
- La importancia otorgada al establecimiento de normas y elementos institucionales a nivel federal y local para fortalecer la coordinación interinstitucional, así como su contribución para mejorar la coherencia entre los programas sociales federales.
- La Cruzada incluyó programas sociales y productivos (Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, PROCAMPO, Programa de Opciones Productivas, Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos).

Algunos de los programas de alimentación que ya estaban en marcha y se incorporaron a la Cruzada son el Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) y el Programa de Apoyo Alimentario (PAL). El único programa que se diseñó especialmente en el marco de la Cruzada fue el Programa de Comedores Comunitarios. Este programa surgió a raíz de la petición de los comités comunitarios, y consistió en el otorgamiento de subsidios para la instalación y abasto de comedores comunitarios en los municipios seleccionados para la cruzada. Su operación estaba a cargo de la comisión de alimentación creada por cada comité comunitario (CONEVAL, 2016). El programa consistió en abastecer mensualmente los alimentos no perecederos a los comedores a través de DICONSA, y los alimentos perecederos eran proporcionados por la propia comunidad a través del pago de una cuota de recuperación, que no podía exceder los diez pesos por ración alimenticia, y cuyo monto a pagar era establecido por el comité comunitario.

Una fortaleza del diseño del Programa de Comedores Comunitarios (PCC), de acuerdo con el CONEVAL, fue la selección de la población objetivo, toda vez que los propios beneficiarios y la población en localidades beneficiarias coincidían en que era la población más vulnerable. Sin embargo, también fue criticado el hecho de que a las cocineras no se les pagaba un sueldo, sino sólo se les “retribuía” con la posibilidad de llevar comida de los comedores a sus familias, lo cual no les daba la posibilidad de satisfacer otras necesidades

no alimentarias, por lo que el CONEVAL sugería, en aquellos años, contemplar la posibilidad de establecer una remuneración para retenerlas.

En el último año del sexenio, operaban 5,626 comedores comunitarios en 869 municipios del país, si bien no estaban distribuidos de acuerdo con la prevalencia de carencia alimentaria en los estados con mayor necesidad, pues la mayor parte estaban en el Estado de México (1,200), Michoacán (500), Chiapas (431) y Veracruz (261) cuando los estados con mayor carencia alimentaria eran Tabasco y Oaxaca, de acuerdo con reporte de la Secretaría de la Función Pública para 2020. Asimismo, la Secretaría de la Función Pública manifiesta haber detectado un desvío de 1,323 millones de pesos en este programa que formó parte de la Cruzada Nacional contra el Hambre, donde supuestamente la SEDESOL pagó a DICONSA, en lugar de alimentos, bienes como gorras, agendas y playeras a sobreprecio de hasta 90% y a empresas inexistentes.

Además de las irregularidades en el uso de los recursos, otro argumento expresado por el nuevo gobierno federal para cancelar este programa fue el retomado del informe de la Secretaría de la Función Pública respecto a que los comedores sólo funcionaban cinco días de la semana. De acuerdo con la definición de carencia alimentaria del CONEVAL, esta condición se presenta cuando se han tenido cuatro o más experiencias de hambre en tres meses. De tal forma, las personas atendidas por los comedores comunitarios seguirían en condición de carencia por acceso a la alimentación.

De tal manera, y bajo el discurso de que con ello se ponía fin a una era de décadas de corrupción y programas sociales electoreros, la nueva administración decidió concluir por completo esta intervención (junto con toda la Cruzada en su totalidad) sin evidencia de que se haya realizado algún esfuerzo por corregir sus fallas (ciertamente graves) para mejorar este componente de la estrategia que ofrecía comidas completas a ciudadanos por diez pesos, dejando en desatención a quienes encontraban en dichos establecimientos una forma de mitigar su carencia alimentaria.⁵⁰ Sin embargo, los comedores populares no nacieron en México gracias a la Cruzada contra el Hambre. Su historia data de 2009, cuando el gobierno de la Ciudad de México los introdujo por primera vez como parte de su política de desarrollo social y seguridad alimentaria, y, en este caso, siguen operando después de 14 años, y trabajos como el de Cerón y Flores (2017) sugieren que este programa ha contribuido con la seguridad alimentaria de la población de la Ciudad de

⁵⁰ Como relata la nota publicada por El Universal <https://www.eluniversal.com.mx/estados/le-quitan-comedor-comunitario-y-con-85-anos-queda-en-el-desamparo/>

México, que en 2017 alcanzaba un 75%, así como con el bienestar de sus beneficiarios, de acuerdo con la propia percepción de los mismos.

Según el CONEVAL, el reducido número de personas a las que la cruzada sí llegó a beneficiar, dan muestra de que cuando se combina la focalización con la coordinación, especialmente en las áreas rurales, se logra reducir las carencias sociales de esa población. Sin embargo, la política social en su conjunto debe encontrar mecanismos para lograr la reducción de la pobreza más amplia que involucra a 55 millones de personas esquemas que mejoren la actividad económica del país: estrategias que mejoren los salarios reales, la productividad, la inversión y la estabilidad de los precios para generar un incremento sostenido del poder adquisitivo, es decir, este tipo de estrategias se deben enmarcar en otra más amplia de reducción de pobreza, inclusión y acceso efectivo a los derechos humanos.

Costos

Como ya se ha mencionado, la Cruzada Nacional contra el Hambre no planteó una inversión de recursos financieros sino que sería una estrategia de coordinación y no un programa presupuestario. Bajo esta lógica y dado que buscó atender a la pobreza alimentaria extrema bajo un enfoque multidimensional, una primera idea de cuántos recursos se invirtieron en el empeño por erradicar la pobreza extrema alimentaria durante el periodo de vida de la cruzada, sería mirar el gasto social como porcentaje del PIB. En este caso, el gasto social no registró cambios significativos a raíz de la cruzada: pasó de 9.4% del PIB en 2012 a 9.6% del PIB para 2013, año de arranque de la estrategia, y se mantuvo con esta misma cifra durante los tres primeros años de su implementación, para acabar el sexenio con un gasto social de 10.0%, con un incremento de menos de medio punto porcentual.

Si bien la CNCH no invirtió recursos financieros para buscar cumplir con sus objetivos, en el marco de la Cruzada se plantearon cambios en la forma de distribuir los recursos que la federación transfiere a los estados y municipios en términos de la Ley de Coordinación Fiscal. De tal forma, el gobierno federal modificó la fórmula y criterios del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS)⁵¹ con el propósito de tener más recursos

⁵¹ El FAIS forma parte del Ramo 33, también conocido como Aportaciones, y son recursos que el gobierno federal transfiere a las haciendas públicas de estados y municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación dispuesta en la Ley de Coordinación Fiscal (SHCP, 2020). Su objetivo fundamental es el financiamiento de obras y acciones sociales básicas que beneficien directamente a sectores de población en condiciones de

para combatir la pobreza, especialmente la pobreza extrema. Estos cambios incentivaron mecanismos de coordinación en torno a indicadores de carencias sociales y de la dimensión de bienestar económico.

El CONEVAL llevó a cabo un análisis para conocer cómo se modificó el uso de los recursos asignados a los municipios. El análisis se enfocó en comparar el porcentaje de recursos asignados a los municipios y demarcaciones territoriales a través del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) destinado a cada rubro de gasto en 2014 respecto a 2013. Los resultados mostraron que en rubros como vivienda o agua y saneamiento se utilizó mayor porcentaje de recursos en 2014 respecto a 2013, en cambio otros, como comedores y huertas, educación, salud y urbanización disminuyeron, siendo este último el que mayor reducción presentó (de 59.4% a 31.5%). En total, 30.8% del presupuesto municipal se destinó a proyectos de agua y saneamiento en 2014. Como se esperaba, con el cambio en la fórmula se destinó un mayor porcentaje de los recursos a rubros que contribuyen a disminuir las carencias sociales.

De acuerdo con el CONEVAL, habría resultado conveniente analizar hasta qué punto sería necesario darle mayor importancia al rubro de urbanización, dada la necesidad de mejorar también la conectividad entre zonas como una manera de reducir carencias sociales, especialmente en las dimensiones de rezago educativo, carencia por acceso a la alimentación, así como contribuir a las actividades económicas en zonas remotas.

Por otra parte, el diseño presupuestal de la CNCH previó que los recursos que erogarán las dependencias y entidades participantes en la intervención gubernamental para el funcionamiento de la estrategia, se cubrirían con cargo a sus respectivos programas y presupuestos aprobados para el ejercicio fiscal correspondiente (ASF, 2018). No obstante, el número de programas presupuestarios que participaron en la CNCH disminuyó 57.1% (40 programas), al pasar de 70 en 2013, a 30 en 2018, lo que evidenció deficiencias en la identificación de los programas presupuestarios participantes en la estrategia, además de que, en ningún caso, las unidades responsables de dichos programas definieron el

rezago social y pobreza extrema. El FAIS a su vez se divide en dos fondos, el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM). Alrededor de 94% de los proyectos financiados con recursos del FAIS son financiados a través del FISM (CONEVAL, 2015).

presupuesto específico para la atención de la población en condición de pobreza extrema alimentaria.

Además, la ASF señala que, para la fiscalización de las Cuentas Públicas 2013-2018, la SEDESOL omitió la rendición de cuentas de los recursos ejercidos para la instrumentación y operación de la CNCH, bajo el argumento de que la cruzada es una estrategia y no un programa presupuestario, no obstante que se identificó que se ejercieron, al menos, 8,084 millones de pesos en su implementación, de los cuales, dos terceras partes se reportaron como gasto en “Convenios suscritos para la instalación de comités comunitarios y para la contratación de servicios”. El resto se utilizó a razón de contratos para difusión de la CNCH y para adquisición de bienes y servicios y “personal de carácter permanente y transitorio adscrito a la CNCH”.

La SEDESOL declaró no haber dispuesto de presupuesto para la instrumentación de la CNCH y la operación de los componentes del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, argumentando que las únicas erogaciones que realizó para darle cumplimiento fueron con cargo a los presupuestos aprobados de los respectivos programas presupuestarios de las dependencias y entidades que participaron en la estrategia, la cual mandataba que, se cubrirán con cargo a los respectivos programas y presupuestos aprobados para el ejercicio fiscal correspondiente.

Sin embargo, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, se gastaron más de 500 millones de pesos en estudios de mercado para hacer campaña de la CNCH en redes sociales y por medio de contratos con televisoras. De acuerdo con la revisión de contratos publicados en el portal de transparencia de la SEDESOL,⁵² también se gastó en otros conceptos, pero de manera insignificante en comparación con lo anterior: 93 millones de pesos en potabilizadores de agua, aplicación de cuestionarios a presidentes municipales, identificación de personas en pobreza extrema, arrendamiento de vehículos e impresión de material informativo.

Por último, y como la situación más mediática en torno a la corrupción en la política social del sexenio de Enrique Peña Nieto, se encuentra el fraude denominado “La Estafa Maestra”. En 2013, la SEDESOL tenía un presupuesto de 555 millones de pesos para repartir 500 mil paquetes de alimentos. No obstante, la Auditoría Superior de la Federación reportó que sólo se entregó el 7% de las despensas que supuestamente se habían comprado. No hay prueba

⁵² Retomado de la nota publicada por Sin Embargo <https://www.sinembargo.mx/22-07-2018/3445570>

de que los beneficios restantes se hayan entregado, pero sí hay pruebas de que la SEDESOL pagó por los servicios de distribución de insumos. Asimismo, se reportaron diez convenios con las universidades autónomas de Morelos y Estado de México, que debían ampliar la cobertura de programas sociales y mejorar servicios en las zonas más rezagadas del país. Sin embargo, las instituciones no dieron ningún servicio y únicamente se prestaron para la operación ilícita.

En síntesis, la Cruzada Nacional contra el Hambre, lejos de haber realizado inversión en política social efectiva contra la pobreza alimentaria extrema, significó un costo equivalente a la magnitud de los desvíos y usos irregulares de recursos a costa de la población que nunca pudo abandonar la situación de pobreza extrema y carencia alimentaria.

Debilidades

Son varios los aspectos que fueron objeto de crítica en torno a la Cruzada contra el Hambre, desde la premura con que fue planeada y puesta en marcha, hasta su falta de resultados, pasando por fallas en el diseño, mala ejecución y corrupción.

Un primer aspecto que señalan los análisis de la estrategia, es que ésta no tenía claridad sobre el problema que buscaba resolver: el hambre. En el diseño inicial de la Cruzada no fue posible identificar una definición precisa de lo que se consideraba hambre o la que la estrategia adoptó para este concepto. Los documentos emitidos por la Cruzada se referían de forma indistinta al hambre, a la seguridad alimentaria, al ejercicio del derecho a la alimentación, a la carencia alimentaria e incluso a la problemática de la desnutrición (CONEVAL, 2016).

De acuerdo con el CONEVAL, la precisión en el uso de estos conceptos es relevante, ya que constituyen el punto de partida del diseño de la estrategia e influyen en sus principales decisiones. Este reto fue atendido y, posteriormente, se incluyó una definición del problema en el Programa Nacional México sin Hambre y se efectuó una diferenciación de los conceptos utilizados por la Cruzada.

Para la Cruzada, la SEDESOL, a partir de la revisión de los diversos significados del concepto de “hambre” y con base principalmente en datos de pobreza extrema y carencia alimentaria, elaboró su propio significado de hambre que adoptó para la Cruzada. Así, la SEDESOL elaboró una definición operativa de hambre como “la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentaria” (CONEVAL, 2016).

Esta definición de hambre considera tanto el ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo, que representa el costo de una canasta de alimentos mínimos necesarios para tener una nutrición adecuada, así como la carencia de acceso a la alimentación”. De acuerdo con la SEDESOL (2014) la conceptualización de la FAO sobre seguridad alimentaria “coincide con la de la Cruzada sobre que es un tema integral que involucra también a la salud, la seguridad social, la vivienda y la educación”.

Otro problema que se detectó desde el comienzo de la Cruzada tuvo que ver con la definición de su población objetivo y potencial. Por definición, la población potencial es la población total que “presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención”, mientras que la población objetivo es aquella que un “programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad” (CONEVAL, s.f.). Asimismo, no resultaba claro por qué se eligió el objetivo de desnutrición aguda y no el de desnutrición crónica, que es un problema con mayor incidencia en el país. (Aguilar et al., 2019) refieren que la CNCH se ha juzgado con errores desde el diseño, por mostrarse como una estrategia clientelar y dejar fuera de la primera etapa del programa a municipios con altos niveles de marginación.

Como se mencionó anteriormente, la base filosófica de la cruzada era que el Estado debe garantizar las condiciones para que los individuos, y en especial aquellos en pobreza extrema, ejerzan sin distinción todos sus derechos sociales, por lo que se concibe a partir de un enfoque integral que no sólo atiende aspectos relacionados con la alimentación, sino también con la salud, la educación, la vivienda y otras carencias sociales (Reséndiz Serrano, 2016). Asimismo, se mencionó que el CONEVAL calificó como positivo el tomar a los indicadores de pobreza multidimensional como punto de partida para definir a la población objetivo y evaluar los resultados.⁵³

Otra de las debilidades de la Cruzada detectada en la evaluación del CONEVAL fue que, al centrar sus acciones en la disminución de la pobreza extrema alimentaria, los demás objetivos (por ejemplo, minimizar la pérdida poscosecha) parecían no ser prioritarios,

⁵³ No obstante, el propio CONEVAL señala que el uso de indicadores estandarizados a nivel nacional se enfrentó con algunas limitaciones sobre las acciones particulares de las localidades para atender sus propias necesidades; por ejemplo, el uso de indicadores limitó la definición de acciones prioritarias necesarias que no impactaban en los indicadores de pobreza, como la inversión en caminos rurales, obras de urbanización y proyectos similares (CONEVAL, 2016).

excepto en su posible incidencia sobre este objetivo primario. En su trabajo de campo, el organismo evaluador observó que la capacidad productiva de los pequeños productores rurales era limitada y no había suficientes herramientas de política pública para mejorar esta situación (CONEVAL, 2018).

Otro aspecto señalado por organismos de evaluación públicos como el CONEVAL (2016) y la Auditoría Superior de la Federación (2019) fue que, debido presumiblemente a una apresurada implementación de la estrategia, la lista inicial de programas y acciones participantes se amplió de 70, que fueron presentados en el decreto de creación en 2013, a 90 en 2014, sin que se presentara información que indicara las razones por las cuales se incluyeron o excluyeron los programas participantes ni tampoco el motivo por el que algunos otros programas no formaron parte de la Cruzada.

Otra cuestión que fue objeto de crítica en la Cruzada, fue el haber establecido convenios con Nestlé y Pepsico como proveedores de insumos para la operación de los comedores comunitarios. Ello promovió el consumo de enlatados, procesados, industrializados con conservadores y alimentos en polvo, lo cual debilitó el consumo más nutritivo de los beneficiarios (Aguilar et al., 2019). Al mismo tiempo, esta situación implicó desaprovechar la oportunidad de crear mercado para agricultores y productores locales, con el mayor estándar nutricional que implican en comparación con los productos de empresas transnacionales.⁵⁴

De igual manera dichas empresas estuvieron involucradas en el componente de proyectos productivos de la cruzada, por medio de capacitación a mujeres para cocinar o “contribuir

⁵⁴ Morgan (2010) explica que las compras del gobierno son una de las palancas más poderosas para inducir cambios en las conductas de los proveedores del sector privado, y en el sector agroalimentario, esto no es la excepción pues representan alrededor del 16% del PIB en países ricos y hasta el 20% en países en desarrollo. Asimismo, refiere seis dividendos potenciales de la provisión pública de alimentos: 1) salud y bienestar humanos 2) activación de la economía local a través de pequeños campesinos 3) reducción de la huella de carbono de las cadenas agroalimentarias 4) reconexión entre productores y consumidores 5) bienestar animal por medio de procesos menos intensivos y más éticos 6) cadenas alimentarias de valor más justas entre el norte y sur global. Para ilustrar el papel de las diferentes nociones de valor que se pueden dar a las compras estatales de alimentos ejemplifica con las reformas a los sistemas de desayunos escolares en la década de los 80 en dos países europeos: Reino Unido e Italia. En Reino Unido la meta principal era minimizar costos, de modo que se abolieron los estándares nutricionales y se abrió la puerta al sector privado. En 2006 el gobierno impuso estándares nutricionales para los desayunos escolares, en medio de un proceso para revertir las reformas neoliberales ante los problemas de salud derivados de la decisión basada en el precio como única métrica. En Italia, por el contrario, el gobierno promovió la dieta tradicional mediterránea impulsando a escuelas y hospitales a utilizar alimentos locales y orgánicos y obligando a productores a cumplir con certificaciones de calidad en vez de competir vía precio.

con avances científicos en productos que ayuden a combatir la desnutrición”. De esta forma, se introdujo la influencia transnacional en la estrategia, poniendo de manifiesto su concepción de cómo entender el hambre (Coutiño Velásquez, 2022).

Además, y mirando el tema de la participación de Nestlé y Pepsico desde su ángulo político, en México ha existido una larga historia de influencia de las grandes transnacionales sobre las políticas públicas, con claros conflictos de interés que han provocado la preponderancia de los intereses comerciales sobre la salud de los mexicanos. Ello ha ocurrido a través del financiamiento de estas empresas a campañas políticas o a través de “puertas giratorias” entre consejeros de Coca-Cola u organizaciones que defienden los intereses de estas compañías, como Funsalud que posteriormente se han colocado como secretarios de salud o viceversa, y han bloqueado reformas recomendadas por la OMS como el aumento de impuestos a bebidas azucaradas o etiquetado (por parte de Coca-Cola) o la difusión de la jarra del buen beber (por parte de Nestlé). El sexenio de Peña Nieto no fue la excepción y Coca-Cola tuvo una fuerte influencia sobre las políticas de salud.⁵⁵

Si bien las deficiencias arriba mencionadas tuvieron cada una su peso específico en el fracaso de la cruzada, la literatura que ha estudiado a la CNCH presta especial atención al análisis de las fallas en los dos pilares sobre los que estaría basado su funcionamiento: la coordinación entre instituciones y la participación de las comunidades.

Sobre el primer aspecto, la coordinación institucional, el CONEVAL encontró que a pesar de la ampliación del número de intervenciones, la coordinación entre programas no se refinó y terminó basándose en la idea de “sumar esfuerzos” o “generar sinergias”, lo que ocasionó que se diluyeran las responsabilidades sobre aspectos concretos de la atención del problema y que no fuera claro el papel o contribución de cada uno de los involucrados. Así, en la práctica, los programas continuaron operando como lo hacían antes de ser incorporados a la Cruzada (CONEVAL, 2018).

⁵⁵ Estos conflictos de interés se exponen con más detalle en el artículo “Coca Cola construye su emporio sobre la salud de los mexicanos”, consultado en <https://www.mexicosocial.org/coca-cola-construye-su-emporio-sobre-la-salud-de-mexicanos/documental> donde se expone que cinco expresidentes de Funsalud, organización que defiende los intereses de las grandes empresas de ultraprocesados, alcohol, tabaco, entre otras, han llegado posteriormente a ser secretarios de salud, entre ellos Mercedes Juan, secretaria de Salud durante el sexenio de Enrique Peña Nieto y que se opuso a la imposición de un impuesto a las bebidas azucaradas recomendado por la OMS. De manera más reciente, el documental “El Peor de los Mundos” de la Asociación El Poder del Consumidor expone los mismos conflictos de interés y sus consecuencias sobre la salud de los mexicanos.

El CONEVAL expone que no todos los espacios de coordinación de la estrategia funcionaron como debían, por ejemplo, los grupos de trabajo sesionaban periódicamente, pero, en la mayoría de los casos, no se tomaban decisiones conjuntas. Las estructuras diseñadas para la coordinación funcionaron de forma desigual. La Comisión Intersecretarial tuvo un papel central, los comités intersecretariales estatales y las mesas de trabajo estatales ajustaron su operación a las capacidades que realmente tenían: no podían tomar decisiones estratégicas, pero sí sobre coordinación operativa. Los grupos de trabajo en el ámbito federal fueron el único espacio en el que ocasionalmente se tomaban decisiones sobre el diseño y la operación de la Cruzada. El comité de expertos y los consejos estatales operaron de manera marginal.

En algunos casos, los gobiernos estatales no contribuyeron pero no obstaculizaron la implementación de Cruzada. En esos casos, la estrategia se redujo a la implementación de los programas federales, con la posible coinversión de los recursos del FAIS de los municipios. En otros casos, los gobiernos locales compitieron con la Cruzada creando estructuras paralelas, programas similares y compitiendo por beneficiarios. La Cruzada era lo suficientemente flexible para adaptarse a las características de un estado y a la forma en la que un gobierno estatal está dispuesto a participar, pero es insuficiente para compensar el desinterés o vencer la resistencia de los gobiernos estatales.

La Auditoría Superior de la Federación reporta que en el periodo 2013-2015 la SEDESOL firmó 76 “Acuerdos Integrales para el Desarrollo Social Incluyente”, siendo el Gobierno de la Ciudad de México la única entidad que no se sumó a la cruzada. En 2015, sólo 14 de las 32 entidades suscribieron los acuerdos, por lo que el efecto de la estrategia, y su gestión, ya no fue del interés de 18 entidades. A partir de 2016 ninguna entidad federativa suscribió acuerdos integrales, y no hubo evidencia de que la SEDESOL realizara las gestiones para promover su suscripción, por lo cual, los acuerdos dejaron de ser un componente funcional del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.

Para la Auditoría Superior de la Federación, el diseño normativo careció de una legislación secundaria que reglamentara el derecho constitucional a la alimentación, y regulara el carácter transversal de la política pública para coordinar a las dependencias y entidades de la APF, y los gobiernos locales y municipales, estableciendo funciones y responsabilidades. En opinión del CONEVAL, hubiese sido necesario que la permanencia de la estrategia de coordinación para la atención integral de las carencias no dependiera exclusivamente de

un decreto presidencial, y que los procesos mediante los cuales se logran programas más coherentes y una operación eficiente de las dependencias se mantuvieran (CONEVAL, 2016).

La coordinación es una actividad vulnerable a la voluntad y capacidades de los actores encargados de fomentarla, (CONEVAL, 2016). Por ello, en un escenario ideal, la coordinación debería institucionalizarse para lograr que los costos de transacción de coordinarse disminuyan y la coordinación entre funcionarios responsables de distintos programas o dependencias o de diferentes ámbitos de gobierno se mantengan pese al cambio de responsables. Si este hubiera sido el caso, hubiese sido posible visualizar la contribución de la Cruzada a la superación amplia de la problemática económica y social del país, así como la detección de los elementos de política pública faltantes, incluyendo los que tiene que ver con el incremento del ingreso real de las familias mexicanas.

En lo que al ámbito de la participación comunitaria concierne, hay que decir que los comités comunitarios fueron instalados en su mayoría (89% de los comités programas fueron instalados; 87% cuenta con evidencia de minutas de trabajo; 72% elaboró su diagnóstico comunitario y 71% su plan comunitario). Sin embargo, su efecto fue muy reducido comparado con la expectativa inicial de que orientarían las decisiones de los programas (CONEVAL, 2016).

Se elaboraron los planes y diagnósticos comunitarios, pero los programas no tenían la capacidad ni la flexibilidad para satisfacer las demandas que planteaban. En algunos casos los comités se desintegraron, en otros, se dejaron de reunir o perdieron contacto con los promotores de la Cruzada. El CONEVAL refiere también que los beneficiarios tenían expectativas que no se podían realizar y que solían ser reforzadas al no ser considerada su opinión como insumo de decisión, la participación comunitaria tampoco pudo cumplir su propósito central de empoderar a los beneficiarios, de responder a las necesidades identificadas por los comités, de hacerlos corresponsables ni de ejercer contraloría social sobre las acciones de la Cruzada.

Sin embargo, la principal debilidad del componente de participación comunitaria en la Cruzada fue quizá que nunca se precisó la forma en que se utilizarían sus planes, ni los responsables de analizarlos y sistematizarlos para orientar la toma de decisiones. Aunque se hubiera definido un mecanismo para incorporar los planes comunitarios en la planeación, ya sea en las mesas de trabajo o en los comités intersecretariales (estatal o municipal), los

programas presupuestarios tuvieron muy poca flexibilidad para incorporar prioridades nuevas identificadas en los planes comunitarios. Como resultado, la oferta de apoyos a los beneficiarios de la Cruzada estuvo determinada por la disponibilidad presupuestal de cada programa. Las prioridades definidas por los comités comunitarios no tuvieron posibilidad de ser incorporadas en estos procesos (CONEVAL, 2016).

Por último, y dejando atrás las críticas que se refieren al diseño, ejecución, resultados y corrupción en la Cruzada, una crítica más radical es la de Aguilar, Camaal, et al., (2019) quienes señalan que México no vive una emergencia en términos de hambre, por lo que no requiere de políticas públicas generalizadas como la “cruzada contra el hambre”.

México ocupa el primer lugar mundial en obesidad infantil y el segundo en adultos, entre las consecuencias de esta epidemia se encuentran diversas enfermedades crónico-degenerativas como diabetes mellitus, problemas cardiovasculares y cáncer, que a su vez resultan en menor productividad de la población, altos costos para el sistema de salud, dificultades en la relación ingreso-gasto de los hogares y propensión a padecer pobreza (Torres y Rojas, 2018).

Si bien es indispensable focalizar a la población con verdadera inseguridad alimentaria y destinar programas y proyectos de largo plazo, para la mayoría de la población en México resulta más importante promover dietas variadas y saludables, y generar condiciones económicas que mejoren el ingreso disponible y la capacidad de gasto (Aguilar, Camaal, et al., 2019).

Finalmente, con el cambio de administración en el gobierno de México en 2018, y ante la llegada de un nuevo partido político distinto al que concibió y puso en marcha esta estrategia, la Cruzada Nacional contra el Hambre fue suprimida argumentando que la estrategia sólo fue capaz de atender las carencias que presentaron 9,700 personas, el equivalente al 0.1% de las 7,873,400 personas en condición de pobreza extrema, lo que implica que la CNCH no cumplió con su objetivo de cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema.

Asimismo, se argumentó que la recién llegada administración estableció otros mecanismos como los “Programas de Producción para el Bienestar”, de apoyo a cafetaleros y cañeros del país, de precios de garantía para los cultivos de maíz, frijol, trigo, arroz y leche, créditos ganaderos a la palabra, distribución de fertilizantes químicos y biológicos, y la creación del

organismo Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), los cuales permitirían suplir los apoyos otorgados mediante el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre y romper el círculo vicioso existente entre la postración del campo y la dependencia alimentaria.

Sin embargo, los intentos de consolidar una verdadera política de seguridad alimentaria en México continúan viéndose empañados por la corrupción que involucra, por una parte, a las mismas dependencias a las que a lo largo de los años han sido señaladas de ser usadas para desviar recursos del erario a costa de los más pobres, como Diconsa, y, por otra parte, a organismos de nueva creación como SEGALMEX, en lo que pareciera ser una historia condenada a repetirse una y otra vez.

4.2 Brasil

Brasil se caracteriza por una larga historia de lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria, las desigualdades sociales, y, al igual que México, por problemas como la corrupción y otros factores políticos que han puesto freno a su desarrollo económico y social. Sin embargo, este país transitó por una senda de disminución de la desigualdad y redistribución del ingreso entre 2003 y 2014 (Regufe y Vieira, 2021) que se atribuye al carácter de las políticas públicas implementadas en dicho periodo comprendidas en la estrategia denominada Hambre Cero. Si bien ahora se camina en dirección contraria ante el desmantelamiento de esta estructura de políticas y austeridad fiscal, vale la pena analizar lo hecho en dicho periodo en el que la lucha contra el hambre fue el motor y núcleo de la política económica y social.

4.2.1 Hambre Cero

La estrategia Hambre Cero de Brasil, implementada en el año 2003, ha sido una referencia mundial en políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional y ha sido reconocida por varios órganos e instituciones internacionales, incluida la FAO, quien en 2014 declaró la desaparición del país sudamericano del mapa del hambre. El viceministro de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre de Brasil calificó como fruto de una decisión política.⁵⁶

⁵⁶ Véase el reporte completo en <https://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/260596/>

Asimismo, Hambre Cero inspiró la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre⁵⁷ de la FAO en 2005 y fue un modelo que se tomó como referencia para la Cruzada Nacional contra el Hambre en México en 2013.

Antecedentes y contexto

Al inicio de la década de los noventa, el gobierno del entonces presidente de Brasil, Fernando Collor, estuvo marcado por la corrupción, discontinuidad de los programas sociales, desvíos de recursos públicos y licitaciones dudosas, que provocaron su destitución en 1992 (Regufe y Vieira, 2021).

En el plano internacional, en 1993, el derecho a la alimentación fue igualado a los demás derechos establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y el debate mundial sobre el hambre llevó a la Fao a crear el mapa del hambre, documento que periódicamente señala a los países cuyo porcentaje de población con menor ingesta calórica que la recomendada es mayor al 5%. En ese mismo año, se inició un movimiento civil que se manifestó en varios puntos de Brasil, entre los que destacó “Acción Ciudadana contra el Hambre, la Misera y por la Vida”, fundada por el sociólogo Hebert de Souza, con la consigna de sensibilizar y movilizar a la sociedad sobre la necesidad de cambios fundamentales y urgentes capaces de transformar la realidad económica, política y social del país (2021, p.18). Como se ha mencionado en capítulos anteriores de este trabajo, en 1996 la FAO llevó a cabo la Cumbre Mundial de Alimentación en Roma, en la cual se aprobó un plan para reducir el hambre en el mundo a la mitad para 2015, mismo que fue firmado por diversos países, entre ellos Brasil.

Así, Hambre Cero fue producto de la articulación del conocimiento acumulado desde la década de 1980 con las conferencias de salud, con las discusiones de la Primera Conferencia Nacional sobre Alimentación y seguridad Nutricional en 1994 (Belik, 2013a). La estrategia también se benefició de dos experiencias locales previas de programas de combate a la pobreza: Campinas (1993-1996), Brasilia (1995-1998) y Recife (1997-2000),

⁵⁷ La Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre es un compromiso de los países y organizaciones de la región, apoyado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), para contribuir a crear las condiciones que permitirán erradicar el hambre de forma permanente para el año 2025. Sus objetivos se orientan a la construcción y desarrollo de marcos legales que promueven y protegen el derecho a la alimentación, de instituciones que coordinan y monitorean las gestiones para aumentar la seguridad alimentaria, y de estrategias, programas, políticas y planes que derivan en acciones prácticas para erradicar el hambre (FAO, s.f. consultado en <https://www.fao.org/in-action/right-to-food-global/regional-level/ialcsh/es/>)

así como del programa de integración para la producción y consumo de alimentos de Belo Horizonte (1993-1996).⁵⁸

Asimismo, el origen de Hambre Cero como política pública se remonta a la existencia del “Proyecto Hambre Cero”, organización de la sociedad civil nacida en la década de 1990 derivada de la organización “Caravanas de Ciudadanía” liderada por Luiz Inácio Lula da Silva. Este instituto se desarrolló como un “think thank” que reunió a intelectuales de la sociedad brasileña en torno al proceso de desarrollo (Belik, 2013).

En 2003, Luiz Inácio Lula da Silva tomó posesión como presidente de Brasil, con el discurso del combate al hambre y la pobreza como los ejes prioritarios de su gobierno. Lula da Silva, en 1993 y siendo presidente del Partido de los Trabajadores, fue quien anteriormente propuso el Plan de Combate al Hambre y la Miseria, y elevar a rango constitucional el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, que se expuso brevemente en el capítulo previo. La administración de Lula puso el problema del hambre en el centro de la agenda política brasileña e internacional, con el compromiso claro de erradicarla del escenario nacional (Belik et al., 2012).

Planteamiento

La premisa que da soporte a Hambre Cero es la de que la pobreza no es sólo un problema estadístico o biológico, también es un problema político. No es sólo una falta de acceso a los bienes de consumo, sino que también es una privación de la ciudadanía. Es la consecuencia estructural de un modelo de desarrollo perverso, que genera privilegios y privaciones (Del Grossi et al., 2006)

Hambre Cero parte del reconocimiento del derecho humano a la alimentación y conjunta programas compensatorios o de emergencia con políticas estructurales, combinación imprescindible para que los beneficios económicos del país lleguen a los pobres y hambrientos. En palabras de Del Grossi et al., (2006):

Véase Delgado y Zimmerman (2022), Red PENSANN (2022), Regufe y Vieira (2021), Salles-Costa et. al. (2022).

“(…) subordinar la superación del hambre a los cambios profundos en la estructura política es una acción no solidaria para minimizar la exclusión y la alimentación inadecuada de millones de brasileños. Las políticas estructurales requieren años, a veces décadas, para generar resultados consistentes. El hambre mata gente todos los días, produce rupturas familiares y sociales, enfermedad e incrementa la violencia”.

Un tercer elemento imprescindible para el éxito de esta política sería su convicción de incluir a sus protagonistas en el proceso de desarrollo. (2006 p.3). Así, las pautas del Proyecto Hambre Cero fueron la erradicación del hambre y la garantía del derecho humano a la alimentación, para transformarlas en elementos centrales de la agenda nacional y también demostrar sus causas históricas y estructurales, valorizar el papel del Estado y de la movilización social, y romper con la falsa dicotomía entre lo económico y lo social (Galvao de Franca y Soriano, 2012).

La estrategia Hambre se planteó llegar a la población vulnerable al hambre calculada a partir de una línea de pobreza, por debajo de la cual se consideró que el ingreso de las familias era insuficiente para una alimentación adecuada. Se estimó que existían 44 millones de personas (9.3 millones de familias) equivalentes al 27.8% de la población.

Hambre Cero comprendió tres aspectos de intervención que se explican a continuación: políticas estructurales, políticas específicas y políticas locales.

Políticas Estructurales. Combate al origen del problema del hambre: la desigualdad y la pobreza. Para ello era fundamental un modelo de desarrollo económico que favoreciera la redistribución del ingreso a través de la ampliación del mercado interno y la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo. Para ello se integraron políticas de inversión en generación de ingreso a través de creación de empleos, seguridad social universal, incentivos a la agricultura familiar e intensificación de la reforma agraria.

Políticas específicas. Políticas dirigidas a la protección de la nutrición y alimentación de forma directa a través de la creación de programas dirigidos directamente a atender estos problemas. De Grossi, Graziano da Silva y Takagi (2006) explican que, dentro de estas políticas específicas, la educación jugaría un papel fundamental por dos razones: la primera es que conseguiría concientizar a la población sobre el derecho a la alimentación como parte de los derechos fundamentales del ser humano, y dejar de considerarla una obra de caridad ni utilizarla con intereses políticos, es decir, tendría una función de configuración de ciudadanía. La segunda tiene que ver con su carácter emancipador. Ello significa que el acceso a educación de calidad es indispensable para superar la pobreza a mediano y largo

plazo. Para ello debe propiciar dinámicas de articulación con carácter territorial para dinamizar la economía. Este enfoque, apuntan los autores, se aparta del de organismos como el Banco Mundial que promueven a la escolarización de los niños unida a programas de transferencias monetarias como la forma principal de superar la pobreza.

Políticas locales. Intervenciones destinadas a integrar y adaptar a los gobiernos estatales y municipales a las medidas tomadas por el gobierno nacional, que cohesionen sus acciones y se aseguren que estas medidas se implementen en las diferentes zonas del país. El desafío de articular las acciones del gobierno, entonces, conlleva un proceso más amplio de iniciativas, que comprende estímulos para el desarrollo local, el fomento de la producción familiar e incentivos para la generación de empleo e ingresos, entre otros.

La figura 4.2.1 muestra un resumen de los programas que integraron la estrategia Hambre Cero y su correspondencia con el nivel de intervención en el cual se insertan.

Los principales programas en términos de inversión, número de beneficiarios y visibilidad (Regufe y Vieira, 2021), fueron:

- Programa Bolsa Familia. Programa de transferencias monetarias condicionadas, dirigido a las familias pobres y sujeto a la asistencia de los niños a la escuela y al control de salud. Además de transferencias monetarias, se integraba por otros cuatro programas: Bolsa Escuela, Bolsa Alimentaria, Tarjeta Alimentaria y Auxilio Gas.
- Programa Nacional de Alimentación Escolar. Garantiza alimentación escolar a los niños de guarderías y escuelas primarias públicas.
- Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar. Brinda acceso a servicios técnicos y de crédito a agricultores familiares.
- Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar. Promueve la compra de alimentos de pequeños agricultores para abastecer localmente a instituciones de la red de protección social.
- Programa de construcción de cisternas. Destinado a recolectar y almacenar agua de lluvia para uso doméstico en el semiárido de la región Nordeste.

Hambre Cero planteó no sustituir, sino integrar muchos de los programas existentes, lo cual implicaría una fuerte articulación interministerial para garantizar su éxito. Veiga (2012) explica la organización de las acciones de la estrategia a partir de cuatro ejes articuladores: 1) la ampliación del acceso a los alimentos, 2) el fortalecimiento de la agricultura familiar,

3) el apoyo a procesos de inserción productiva y 4) la articulación y movilización social, como se ilustra en la figura 4.6.

Figura 4.5
Propuesta Hambre Cero



Fuente: Belik, 2013 con base en Instituto Ciudadanía, 2001

1) Acceso a los alimentos. Acciones Basadas en estudios que indican que el ingreso transferido a las familias y la alimentación ofrecida en las escuelas eran las principales formas de acceso a la alimentación para los estratos con ingresos más bajos (Veiga, 2012). Consisten en la ampliación del acceso a la alimentación por parte de la población de bajos ingresos a través de las transferencias de renta de Bolsa Familia y el aumento sostenido del poder de compra del salario. Para 2012, este programa atendía a 12.7 millones de familias en pobreza y pobreza extrema, es decir, aquellas con ingreso per cápita mensual de hasta 82 y 42 dólares, respectivamente. El acceso a los alimentos se apoyó también mediante la renovación y ampliación del Programa Nacional de Alimentación Escolar, Programa de Alimentación del Trabajador, expansión de comedores populares, bancos de alimentos y el Programa Nacional de suplemento de vitamina A para niños y madres en posparto.

Figura 4.6
Ejes, Programas y Acciones del Programa Hambre Cero



Fuente: Veiga (2012)

2) Fortalecimiento de la agricultura familiar. La agricultura familiar, al ser el principal proveedor de alimentos para el mercado interno y generadora de tres cuartas partes de los empleos en el campo, fue colocada en un lugar importante para garantizar la seguridad alimentaria del país. Para apoyar a este segmento de agricultores se amplió el programa de crédito Nacional para el Fortalecimiento de la Agricultura Familiar. También se creó el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar, uno de los más importantes en cuanto a intersectorialidad y que vinculó a la producción de agricultores familiares con la demanda de alimentos para programas públicos: alimentación escolar, hospitales, distribución gratuita de alimentos, comedores universitarios, militares, y también para la formación de stocks de alimentos. Se incorporó también el enfoque de la seguridad

alimentaria y nutricional en una serie de acciones destinadas a llevar acceso al agua potable a familias rurales y pueblos indígenas y quilombolas.⁵⁹

3) Promoción de procesos de generación de ingresos. Este eje buscó impulsar la economía solidaria y desarrollar programas de formación de la población de bajos ingresos para contribuir a su inserción en el mercado de trabajo. Se creó la Secretaría Nacional de Economía Solidaria, que, junto con el Ministerio del Trabajo, implementó el Programa Economía Solidaria en Desarrollo. Se brindó acceso a bienes y servicios financieros, infraestructura y formación técnica. Se firmaron acuerdos con la Fundación Banco de Brasil y el Banco del Nordeste para financiar proyectos; se crearon 44 bancos comunitarios en periferias urbanas y se creó un programa nacional de apoyo a incubadoras tecnológicas de cooperativas populares y ampliación de incubadoras en universidades.

4) Articulación, movilización y participación popular. Se firmaron más de 100 acuerdos para realizar campañas de seguridad alimentaria y nutricional enfocadas en la educación ciudadana por medio de la formación y la movilización. La movilización social estuvo a cargo de la Red de Educación Ciudadana y del Programa de Escuelas Hermanas, con asesoría de la Presidencia. La iniciativa estuvo presente en estados y municipios, y a ella se unieron miles de educadores populares (Veiga, 2012). A partir de trabajo voluntario se llegó a casi 300 mil personas con formación y capacitación en seguridad alimentaria y nutricional y en derechos sociales y humanos.

Hasta ahora se han abordado los componentes de la estrategia Hambre Cero y su articulación en torno al objetivo de erradicar el hambre. A continuación, se analizará el diseño institucional que sirvió como soporte de la estructura descrita.

La prioridad otorgada al problema del hambre se materializó en la creación de tres instancias directamente unidas a la Presidencia de la República y orientadas específicamente a implementar una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional: 1) El Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre, 2) La reinstauración del CONSEA, compuesto por representantes del gobierno y

⁵⁹Agrupaciones de descendientes de antiguos esclavos africanos que, al huir de la servidumbre se agrupaban en estas comunidades.

personalidades de la sociedad civil y 3) una asesoría especial de la presidencia de la república, de movilización para el programa Hambre Cero (Veiga, 2012).

Se llevó a cabo una readecuación del presupuesto para destinar 1,800 millones de reales a las acciones del programa en 2003, a partir del análisis del informe del Proyecto de Ley Presupuestaria de 2003 en la Cámara Federal (Takagi, 2012). En dicha Ley Presupuestaria Anual fueron incluidas tres nuevas acciones:

a) Asistencia financiera a la familia para la complementación de ingresos para compra de alimentos. En la práctica, se trató de la implantación del Programa Tarjeta Alimentación, que acabó quedándose con la mayor parte de los recursos: (1,200 millones de reales).

b) Acciones dirigidas a la compra de la producción de alimentos de agricultores familiares, lo que luego se conoció como el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA): 400 millones de reales.

c) Acciones dirigidas a la educación alimentaria y a la mejora de las condiciones socioeconómicas de las familias, a las que se incorporaron otras acciones previstas en el Programa Hambre Cero: 200 millones de reales.

Es necesario hacer hincapié en el hecho de que los avances en materia de seguridad alimentaria en el primer año de Hambre Cero fueron posibles debido a la existencia de un ministerio sectorial específico que sirvió de formulador y ejecutor de políticas antes inexistentes, con presupuesto y autonomía para una mayor agilidad pesar de su escasa estructura en términos de personal, y que promovía la articulación en los niveles federal, estatal y municipal para la ejecución de diversos programas (Takagi, 2012).

Este organismo fue el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria (MESA). Existieron dos razones para la creación de una dependencia de carácter extraordinario. La primera, fue que para atacar el problema del hambre debían ser implementadas de forma simultánea un conjunto de políticas en varios órganos del gobierno. La segunda es que debían crearse nuevas políticas que no eran ejecutadas hasta entonces por ningún órgano federal. El MESA asumió la coordinación de las siguientes políticas, hasta entonces inexistentes en el ámbito federal: Programa Tarjeta de Alimentación; stocks de alimentos de seguridad; apoyo al autoconsumo alimentario; educación alimentaria; incentivo a la producción agrícola, agroindustrial y a la comercialización de la agricultura familiar; fomento a las políticas locales, como restaurantes populares; banco de alimentos; canales directos

de comercialización, y, compras institucionales para alimentación para hospitales, guarderías, escuelas o presidios.⁶⁰

Maluf (2012) analiza al Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), y a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria de Hambre Cero con base en un enfoque sistémico, donde los flujos de interdependencia de los factores que condicionan la seguridad alimentaria se refleja en el enfoque intersectorial de los programas y acciones y lleva a la implementación de acciones integradas. De tal forma, las acciones y programas dan origen a flujos de interdependencia que van desde las decisiones compartidas entre sectores de gobierno y organizaciones sociales, hasta la operación conjunta de esas acciones y programas. Es decir, la intersectorialidad puede asumir la forma de acciones conjuntas desarrolladas por deferentes sectores de gobierno, o indicar esfuerzos de aproximación entre ellos, y, en un nivel más avanzado, puede generar acciones integradoras que articulen, por ejemplo, producción y consumo. Esta explicación se ilustra en la figura 4.7.

Asimismo, Maluf concibe a Hambre Cero como un esfuerzo con enfoque sistémico para enfrentar la crisis alimentaria y económica, que articuló propuestas en los diversos frentes del sistema alimentario: a) promover nuevas bases para el modelo de producción y consumo; b) apoyar la agricultura familiar de base agroecológica; c) asegurar la ampliación de la producción diversificada de alimentos con valorización de la agrobiodiversidad; d) fortalecer la cultura y los hábitos alimentarios regionales; y e) democratizar el acceso a la tierra (con la ampliación de la Política Nacional de Reforma Agraria), al agua y a los demás recursos naturales. Esas propuestas suponen la recuperación de la capacidad reguladora del Estado y la implantación de una Política Nacional de Abastecimiento que amplíe el acceso a alimentos de calidad con base en sistemas descentralizados, que articule las varias acciones existentes en relación con la producción y el consumo, e incluya la atención a los problemas de salud derivados de la mala alimentación. En este sentido, Hambre Cero no fue una política excluyente a la participación del sector privado, y, siguiendo experiencias exitosas previas, como la de Belo Horizonte,⁶¹ creó sinergias con este sector en algunas

⁶⁰ En los anexos 3 y 4 se pueden observar de forma más precisa el diseño institucional del programa y la vinculación entre sus directrices o planes más amplios y su expresión en acciones y programas.

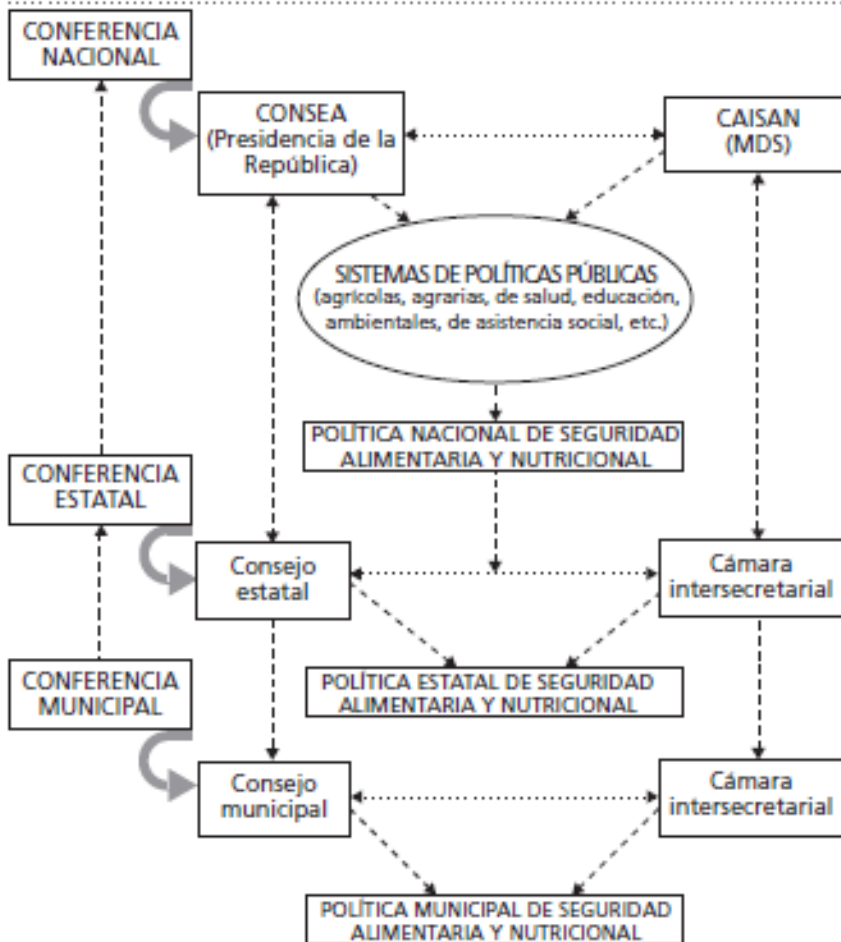
⁶¹ El municipio de Belo Horizonte, capital del estado Minas Gerais y tercera ciudad más poblada de Brasil, declaró a la alimentación como un derecho en 1993, acompañado de una serie de programas sociales junto con la sociedad civil. Esta ciudad fue conocida como “la ciudad que acabó con el hambre” y era un símbolo de la seguridad alimentaria urbana en Brasil al momento de la creación de

áreas. Un ejemplo fue la asociación con empresas para poner en marcha los bancos de alimentos en grandes ciudades y zonas metropolitanas. En este rubro, el sector privado fue muy activo en propuestas, financiamiento y administración, toda vez que los bancos de alimentos son la base de una política antidesperdicio que beneficia a la sociedad como un todo, pero en el corto plazo presenta ventajas para las empresas en términos de garantía de mantenimiento de precios y márgenes, además de mejorar su imagen en el mercado (Belik, Graziano da Silva, y Takagi, 2012). Belik (2013) relata que, dado que los bancos de alimentos que existían hasta entonces en Brasil eran manejados por organizaciones civiles o privadas, el involucramiento de los gobiernos locales y federales representaba un reto, pues no era claro cómo se podían integrar. De tal forma, el gobierno participó facilitando el flujo de donaciones y asegurando la calidad de los productos que se distribuían a las instituciones.

Por último, Belik señala que Hambre Cero tuvo un enfoque interesante en la fase de la distribución: dado que los supermercados y tiendas del sector privado ya estaban bien establecidos en las ciudades, no tendría sentido crear un sistema paralelo de distribución estatal. En lugar de ello, se otorgaron incentivos fiscales a las cadenas de supermercados a cambio de vender en sus tiendas productos provenientes de la agricultura familiar.

Hambre Cero (Morgan, 2010). El enfoque de seguridad alimentaria y nutricional de Belo Horizonte atrajo la atención de académicos, medios de comunicación y organizaciones internacionales. Esta política constó de seis ejes (IPES Food, s.f.): 1) Venta de alimentos subsidiados, como comedores populares 2) asistencia nutricional y alimentaria, como desayunos y comidas escolares y bancos de alimentos 3) regulación de los mercados de alimentos, tales como almacenes que venden productos básicos a precios fijados por el gobierno municipal o la organización de mercados de venta directa de pequeños productores a consumidores 4) apoyo a la agricultura urbana, por ejemplo: jardines escolares, huertos comunitarios y cultivo en contenedores 5) educación en alimentación y nutrición, como un centro de recursos en línea 6) Creación de empleos e ingresos, por ejemplo, con la creación de cursos profesionales de alimentación en escuelas. Para ejecutar su política, se creó la Secretaría Municipal para la Alimentación y se crearon tres entidades junto con las cuales se implementó la política alimentaria: el Consejo Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional (integrado por 24 miembros con la finalidad de ser un vehículo para la participación de la sociedad civil); el CAISAN-BH (creado a partir de la implementación de Hambre Cero a nivel federal para formalizar el papel de los municipios y fomentar su integración y transparencia) y el Foro Municipal de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria (consejo compuesto por representantes de asociaciones agrícolas, agroindustrias, restaurantes, supermercados y cooperativas, con el fin de dar un mayor peso a la voz del sector privado. A partir del establecimiento del FOMASA, hubo preocupaciones acerca de una excesiva influencia del sector privado, dado que, sus intereses son, en última instancia, orientados a la obtención de ganancias; sin embargo (IPES, s.f. p. 26); no obstante, este trabajo en conjunto ha sido clave para la permanencia y longevidad de la política alimentaria, ya que los programas de la Secretaría Municipal para la Alimentación no han estado atados a un político o administración, y, son, por tanto, más difíciles de desmantelar y ha contribuido a superar las barreras presupuestales (Rocha y Lessa, 2009, como se citó en IPES, s.f.)

Figura 4.7
Sistema y Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional



Fuente: Maluf, 2012

Para implementar las acciones del Programa Hambre Cero, se establecieron acuerdos con los gobiernos estatales y municipales. En el nivel de cada estado fueron creadas las coordinadoras estatales, subordinadas a los gobernadores, y los consejos estatales de seguridad alimentaria y nutricional, mientras que en el nivel municipal fueron instituidos los comités gestores y se estimuló la creación de consejos municipales de seguridad alimentaria y nutricional (Takagi, 2006).

El MESA, que un año después se integró de forma permanente a la estructura gubernamental como Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, llevó a cabo varias acciones en coordinación con otros ministerios. Takagi (2006) refiere algunas de estas acciones de coordinación:

- Con el Ministerio de Desarrollo Agrario y el Ministerio de Agricultura: Acciones de emergencia ante la sequía que afectaba a la región semiárida; Programa de Compra de la Agricultura Familiar para la formación de stocks estratégicos de alimentos; Programa Seguro de Cosechas para garantizar la reposición de pérdidas con recursos monetarios; en conjunto con la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBARPA) se implantaron proyectos de apoyo a la cría de ovinos y caprinos, instalación de huertas para producción de verduras y legumbres y difusión de orientación técnica por medio de programas de radio.
- Con el Ministerio de Educación: Ampliación del valor del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE); el valor per cápita de la merienda en el preescolar fue ampliado de 0.06 a 0.13 reales al día, lo que benefició a 4.7 millones de niños de entre 4 y 6 años en todo el país; inclusión por primera vez del beneficio para guarderías públicas y filantrópicas, que pasaron a recibir 0.18 reales per cápita por día, beneficio que alcanzó a 881 mil niños de entre 0 y 3 años de 17,600 guarderías; aumento de la transferencia para alimentación en escuelas indígenas, que pasó de 0.13 a 0.34 reales per cápita al día, beneficiando a 116 mil alumnos.
- Con el Ministerio de Salud se incrementaron las transferencias para compra de medicamentos básicos en los programas atendidos por Hambre Cero. A partir de la Coordinación con el Ministerio de Salud y la Editora Globo, se produjeron cartillas de orientación alimentaria para niños.
- Con el Ministerio de Hacienda: se implantó tasa cero en el Programa de Integración Social y la Contribución para el financiamiento de la seguridad social para productos hortofrutícolas, huevos, arroz, frijol, abonos, fertilizantes, pesticidas, semillas y vacunas de uso veterinario; exención tributaria a los productos industrializados para donaciones de alimentos a entidades asistenciales, acción importante para hacer viables los bancos de alimentos.
- Con el Ministerio de Comunicaciones: implementación de telecentros comunitarios para asegurar el acceso gratuito a internet a la población de los municipios beneficiados por el Programa Tarjeta Alimentación.
- Con el Ministerio de Medio Ambiente: se destinaron 7 millones de reales para proyectos de desarrollo económico y social sostenibles para generación de renta junto a comunidades de la Amazonia.

Takagi destaca como un elemento importante de la articulación interministerial la creación del Consejo Consultivo del Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza, que estableció

una planificación y acompañamiento de los recursos del Fondo, en conjunto con otros ocho ministerios y diversas organizaciones de la sociedad civil.

Hasta este punto se ha dejado claro que la coordinación entre instituciones fue un ingrediente importante del éxito que alcanzó Hambre Cero. Ahora, como en los casos de las demás políticas analizadas en este trabajo, corresponde estudiar el papel de la participación ciudadana en la política de seguridad alimentaria brasileña.

Dentro de la Presidencia de la República se crearon dos estructuras especiales para tratar los asuntos del Programa Hambre Cero: una para el empresariado y otra para la sociedad civil. El CONSEA fue el encargado de hacer efectiva esta política, remarcando su carácter intersectorial y encargándose de visibilizar los acuerdos establecidos entre el Estado y la sociedad civil (Takagi, 2006). Se crearon un sitio de internet y una línea telefónica gratuita para poner al alcance de la población toda la información relacionada con el programa Hambre Cero.

Se crearon comités gestores que se convirtieron en el brazo operacional del programa en los municipios, dedicados al análisis de los padrones existentes, a la selección de las familias que se encuadraban en los criterios y la exclusión de las que no encajaban y al acompañamiento y orientación de los beneficiarios. Pero también se constituyeron como la base del control social del programa, responsables del acompañamiento y la fiscalización de las acciones del Programa Tarjeta Alimentación y del Programa Hambre Cero (Balsadi, Del Grossi y Takagi, 2004).

La creación de los comités avanzó rápidamente gracias a un sistema de capacitación regional con agentes multiplicadores, pero principalmente porque se trataba de municipios con algún grado de movilización previa, debido a la existencia de programas como los de Desarrollo Local Integrado, Comunidad Activa y otros, que ya tenían un canal de comunicación con la Secretaría de la Comunidad Solidaria, que permaneció en el MESA. Esta experiencia de creación de grupos locales para orientar mejor los gastos gubernamentales fue inédita en la historia del país (Takagi, 2006). Estos comités locales estuvieron integrados por voluntarios, que ejercieron labores tan importantes como proporcionar registros civiles gratuitos a personas sin documentación. El estudio de resultados del MESA demostró que la actuación de los comités gestores contribuyó a que se evitara adjudicar beneficios del Programa Tarjeta Alimentación al 30% de las personas inscritas en el Registro Único, que en realidad no estaban encuadradas en los criterios de elegibilidad, dado que fueron denunciados diversos casos de funcionarios públicos

indebidamente inscritos, parientes de alcaldes y personas con coches y casa propia con piscina, muchos de los cuales fueron objeto de reportajes en noticieros presentados en la televisión.

Por otra parte, una de las propuestas estratégicas del Programa Hambre Cero fue fortalecer la noción de que la seguridad alimentaria y nutricional está indisolublemente ligada al espacio en el que la familia vive, a su proximidad a la oferta local y regional de alimentos y a la disponibilidad de equipamientos públicos y privados existentes en su entorno, por lo que la seguridad alimentaria y nutricional debe ser garantizada de forma territorial, valorizando a la dinámica de la economía local y regional (Takagi, 2013).

El programa Tarjeta Alimentación, a diferencia de otros programas administrados de forma centralizada fue la puerta de entrada a municipios de la región semiárida y norte, donde comenzó la implementación de la estrategia. Este instrumento fue operado localmente a fin de proteger el desarrollo local, a manera de una reactivación “keynesiana” de espacios locales, creando demanda a través de la producción en las mismas localidades (Belik, 2013).

Otra de las vías por las que se materializó el enfoque territorial de Hambre Cero fue el programa Territorios de la Ciudadanía. Dicho programa permitió ampliar los resultados de las políticas sectoriales, generando un efecto tanto acumulativo como potenciador de las acciones específicas, lo que elevaría el impacto de estas medidas en la mejora de las condiciones de vida del público objetivo del programa.⁶² Dicho programa incluyó 180 acciones presupuestarias de 22 ministerios, agrupadas en tres ejes estructuradores: 1) apoyo a actividades productivas; 2) ciudadanía y derechos; y 3) infraestructura; y en siete cuestiones: 1) organización sostenible de la producción; 2) acciones agrarias; 3) educación y cultura; 4) derechos y desarrollo social; 5) salud, saneamiento y acceso a agua potable; 6) apoyo a la gestión territorial; 7) infraestructura.

El programa examinó las condiciones particulares de las zonas metropolitanas, no metropolitanas y rurales. En todas ellas, se propusieron acciones para el involucramiento de los actores locales, considerando las diferencias en las condiciones institucionales para la implementación. Estas inversiones se sometieron a consulta pública en los territorios, con el fin de establecer pactos y favorecer la participación social, y el resultado de ese proceso fue un plan territorial donde se indicaron las acciones prioritarias, o las prioridades

⁶² Véase Galvao de Franca y Soriano, 2012.

de público objetivo y de comunidades beneficiadas (Galvao de Franca y Soriano, 2012). El plan prevé la ejecución física y financiera de las acciones y también estableció metas sectoriales. Esta agenda de acciones pactadas sería ampliamente divulgada en cada territorio, y publicada en un espacio virtual especialmente creado para el monitoreo del programa.

Resultados

Los programas de Hambre Cero fueron implementados rápidamente, y también produjeron resultados rápidamente (Belik, 2013). La combinación de acciones de desarrollo económico con acciones de emergencia trajo resultados positivos no sólo en la reducción del hambre sino también al revertir indicadores como el salario mínimo, el salario general, la distribución del ingreso y el crecimiento económico, generando un ciclo virtuoso de prosperidad.

Veiga (2012), con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Soberanía y Seguridad Alimentaria de Brasil, muestra la caída en el porcentaje de población en condiciones de pobreza y una disminución aún mayor de la pobreza extrema entre los años 1997 y 2007. En el mismo periodo, la distribución del ingreso registró también una mejora de 8%, a pesar de que Brasil continúa siendo uno de los países más desiguales del mundo, en 2008 este indicador alcanzó su menor nivel en 30 años. Estos datos se muestran en el cuadro 4.2.5. Asimismo, Veiga refiere que, ante la reducción de la pobreza extrema a la mitad de su nivel de 2003, se logró alcanzar el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio antes de la fecha establecida.

Cuadro 4.8
Indicadores sociales (Brasil, 1997 y 2007)

<i>Indicador</i>	<i>1997</i>	<i>2007</i>	<i>Variación</i>
Índice de Gini	0.6	0.6	-8.0
Pobreza	48.1	30.3	-37.0
Pobreza Extrema	24.7	11.5	53.0
Desnutrición Infantil	13.0	7.0	-46.0

Fuente: Veiga Aranha, 2012

Si bien el crecimiento de la economía brasileña benefició a todos, lo hizo en especial con los más pobres: entre 2005 y 2006, el ingreso de los brasileños aumentó, en promedio, 9.2%. Para el 40% más pobre el incremento fue del 12%, mientras que para el 10% más

rico fue del 7.9%. Las transferencias monetarias derivadas de programas sociales fueron responsables del 28% de la reducción de la desigualdad en el periodo, incrementando, en promedio en 21% los ingresos de sus beneficiarios (Del Grossi et al., 2006). El beneficio de prestación continua (derecho constitucional de salario mínimo mensual a adultos mayores de 65 años o más o personas con discapacidad de cualquier edad) y el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)⁶³ también contribuyeron con la disminución de la desigualdad (Del Grossi et al., 2006, p. 22).

Otro elemento, más allá de los efectos directos de los programas sociales, fue el crecimiento de los ingresos por trabajo. Belik apunta un importante crecimiento del salario real entre 2002 y 2012, de 3.8 a 11 dólares por habitante, debido a que durante esa década el gobierno incrementó el salario real por arriba de la inflación, fortaleciendo el poder adquisitivo de los trabajadores. Con datos del Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos de Brasil, Belik refiere que en 2001 el salario mínimo era suficiente para comprar 1.4 canastas básicas en la ciudad de Sao Paulo, mientras que, en 2012, la capacidad de compra aumentó a 2.2 canastas básicas. También se observó una reducción de la tasa de desempleo, del 12.6% en 2002 al 6.0% en 2011, que no se vio interrumpida ni siquiera por la crisis financiera internacional de 2008. Asimismo, creció la proporción de trabajadores formales, de 45.5% en 2001 a 59.2% en 2011 ante el incremento de la demanda de trabajadores.

En términos regionales, la reducción de la pobreza durante los primeros dos años de la estrategia ocurrió en todas las regiones: metropolitanas, urbanas no-metropolitanas y rurales (Del Grossi et al., 2006). En términos absolutos las mayores reducciones tuvieron lugar en el Nordeste, principalmente en sus zonas rurales, y en el Sudeste, destacando las zonas metropolitanas y urbanas no metropolitanas. Sólo estas dos regiones en conjunto fueron responsables de 72% de la reducción del número de familias pobres en el país durante dicho periodo.

⁶³ Dicho programa fue creado en 1996 como una acción del Gobierno Federal, con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para combatir el trabajo infantil. En 2005, el PETI se integró al Programa Bolsa Familia, lo que trajo cambios significativos para mejorar la gestión de las transferencias monetarias. En 2011, el PETI fue instituido por la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) como un programa intersectorial, parte de la Política Nacional de Asistencia Social, que comprende: transferencias de ingresos; trabajo social con familias y prestación de servicios socioeducativos a niños y adolescentes que se encuentran trabajando (Presidencia de la República de Brasil, s.f.)

Al final de 2009, Bolsa Familia cumplió la meta de estar presente en las 5,564 ciudades de Brasil, alcanzando un amplio sistema de cobertura en asociación con los gobiernos locales. En 2011, con el arribo del nuevo gobierno, se buscó ampliar la cobertura a hogares en pobreza que aún no estuvieran incorporados (Belik, 2013). Siguiendo a Veiga, una familia incluida en el programa Bolsa Familia disminuyó en 31% su riesgo de tener un niño con desnutrición crónica. En el caso de niños entre seis y 11 meses, la reducción del riesgo alcanzó el 62%. Lo anterior es consecuencia de que el uso principal que las familias dan a este beneficio es la alimentación, dado que nueve de cada diez familias refirieron mejoras en su alimentación, siete de cada diez afirmaron haber ampliado la variedad de alimentos consumidos y se refirió que nueve de cada diez niños tomaban tres o más comidas al día.

Los resultados en las áreas de salud y educación también fueron notables. La mortalidad infantil en niños menores de 5 años se redujo rápidamente, de 35.1 por cada 1,000 en el año 2000 a 19.4 por cada 1,000 en 2010. El analfabetismo también disminuyó considerablemente: entre la población mayor de 15 años, se redujo de 12.4% en 2001 a 8.4% en 2011 y el analfabetismo entre los niños en edad escolar pasó de 2.8% a 1.2% (Belik, 2013).

Entre los resultados específicos para los programas que conformaron Hambre Cero, Takagi rescata a los alcanzados por el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA). El apoyo a la producción para autoconsumo y la posibilidad de comerciar el excedente a precios de mercado y hasta el simple anuncio de la compra del gobierno de una cantidad determinada de algún producto, derivó en la recuperación de los precios recibidos por los agricultores y en el aumento, la diversificación y mejora de la calidad de los alimentos de autoconsumo. Además, a partir de los criterios establecidos para acceder a los beneficios, el programa propició la organización de los agricultores en grupos y asociaciones.

Más allá de los resultados obtenidos en Brasil, el compromiso del Gobierno de erradicar el hambre y la inseguridad alimentaria, expresado en el programa Hambre Cero, produjo efectos de largo alcance en muchos otros países, no solamente en América Latina, sino también en África y en Asia (Takagi, 2012).

El compromiso del gobierno brasileño de erradicar el hambre y la inseguridad alimentaria, expresado en el Programa Hambre Cero, produjo efectos de largo alcance en muchos otros países, no solamente en América Latina, sino también en África y en Asia (Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2012). Esta política ha inspirado a otros jefes

de Estado a seguir el ejemplo del Brasil en el diseño, financiamiento e implementación de programas nacionales de seguridad alimentaria, pero pocos han progresado tanto como lo hizo el programa brasileño.

Costos

A pesar de su amplia cobertura, el programa tuvo un costo relativamente bajo para el presupuesto público. En 2006 el costo del Programa Bolsa Familia alcanzó solamente el 1.0% del Presupuesto Nacional y el 0.4% del PIB estimado. El costo anual por participante fue de aproximadamente 0.25 dólares al día, y el programa de merienda escolar costó solamente 0.10 dólares al día por cada niño (Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2012). Para la segunda fase del programa Bolsa Familia, de 2010 a 2015, se calculó un costo de 10.2 billones de dólares, de los cuales la República Federal de Brasil tomó un préstamo de 0.2 millones de dólares del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (Bultmann, 2013).

Maluf (2011) refiere que, entre 2005 y 2009, los gastos correspondientes a 15 acciones de seguridad alimentaria y nutricional se incrementaron de 14 billones de reales a 20.3 billones de reales, lo que significa un aumento de 31% en dicho periodo. En junio de 2015, Bolsa Familia llegaba a 13,827,369 familias beneficiarias, aproximadamente el 25% de la población de Brasil.⁶⁴

Graziano da Silva, Del Grossi y De Franca (2012) remarcan la importancia de haber incluido las políticas de seguridad alimentaria dentro de un presupuesto propio en el nivel federal, como se hacía con las áreas de educación, salud y regularización de la propiedad de la tierra. Lo anterior, dada la vulnerabilidad del sistema frente a las contingencias que podía derivar en recortes totales o parciales según directrices de disminución del gasto público. Se planteó, por una parte, redistribuir partes del presupuesto ya existentes, y, por otra parte, proveer nuevos aportes de recursos adicionales resultantes de un mayor ritmo de crecimiento de la economía.

Cuadro 4.9

⁶⁴ Maluf (2012) plantea que, para apreciar la magnitud de los recursos del presupuesto de seguridad alimentaria y nutricional, sus montos en las leyes presupuestarias anuales de 2005 a 2009 fueron: 14,00 millones de reales brasileños en 2005, 14,600 en 2006, 15,600 en 2007, 18,900 en 2007 y 20,300 en 2009.

Brasil: recursos invertidos en el programa Hambre Cero en 2003 y 2006 y número de beneficiarios

<i>Programas</i>	2003		2006	
	<i>Presupuesto (Millones de dólares)</i>	<i>Beneficiarios (Millones de personas)</i>	<i>Presupuesto (Millones de dólares)</i>	<i>Beneficiarios (Millones de personas)</i>
Bolsa Familia	1,122	3.6 (familias)	4,162	11.1 (familias)
Alimentación Escolar	318	37.3 (alumnos)	656	36.3 (alumnos)
Compra de Alimentos de pequeños productores	72	0.05 (productores)	310	0.1 (productores)
Cisternas	8	0.03 (familias)	35	0.08 (familias)
Programas urbanos	2	n.a.	26	n.d.
Otros	115	n.a.	274	n.d.
<i>Total</i>	<i>1,637</i>		<i>5,463</i>	
Crédito a pequeños productores	1,269	0.9 (productores)	4,509	2.0 (productores)

Fuente: Maluf, 2012

Una de las nuevas fuentes de recursos sería el recién creado Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza, estimado en 4 mil millones de reales anuales. Otra fuente sería la coordinación de las iniciativas dispersas de donaciones, a fin de obtener de ellas un impacto mayor.

El financiamiento de las actividades relacionadas con el Programa Hambre Cero aumentó significativamente desde su lanzamiento. El total de las inversiones del Gobierno Federal mediante los presupuestos del MESA-MDS y de otros ministerios aumentó de 4,900 millones de reales brasileños en 2003 (1,637 millones de dólares), a 11,600 millones de reales (5,463 millones de dólares) en 2006. Adicionalmente, el total de recursos disponibles para crédito rural aumentó significativamente, de 3,800 millones de reales (1,269 millones de dólares), a 9 mil millones de reales (4,500 millones de dólares).

A estos recursos se sumaron las inversiones adicionales efectuadas por autoridades estatales y municipales, por organizaciones de la sociedad civil y por el sector privado (FAO, 2012). El programa contó con recursos derivados de donaciones voluntarias, en consonancia con la historia de acciones de caridad que precedió a los movimientos civiles que antecedieron a la seguridad alimentaria como política pública. Por décadas, las

donaciones por parte del sector privado, iglesias y sociedad civil fueron comunes. Una vez que Hambre Cero se anunció oficialmente por parte de la presidencia, la clase media y el sector privado la consideraron una nueva campaña de donación, y la reacción de la población fue enorme en forma de donaciones de dinero y en especie (Belik, 2013).

En años siguientes, se verificó que el modelo inicialmente adoptado mantuvo sus características. La permanencia de las políticas específicas fue posible en gran parte debido a ese modelo inicial, con recursos disponibles de 1,800 millones de reales. Eso representó, en términos de recursos, la novedad introducida por el Gobierno en el área de la seguridad alimentaria (Takagi, 2012). En 1993 el CONSEA se enfrentó con grandes dificultades para incluir recursos para la seguridad alimentaria en el presupuesto. El presupuesto presenta siempre cierta rigidez (el presupuesto del año siguiente de cada ministerio y de cada programa de cada ministerio se define en función de lo que gastado en el año precedente), por lo que la creación del MESA posibilitó que esos recursos permanecieran en los presupuestos de programas y proyectos en los años siguientes (2012, p. 198).

La evidencia muestra que los componentes de la estrategia Hambre Cero generaron beneficios económicos y que, por lo tanto, no deberían considerarse solamente como gastos en protección social, sino también como inversiones viables (FAO, 2012). En el mismo sentido, Del Grossi, Graziano da Silva y Takagi (2012) argumentan que no se pueden considerar sólo los gastos del proyecto Hambre Cero sin considerar sus beneficios: alivio en el presupuesto de salud, expansión de área cultivada con empleo en la generación de alimentos y mayor recaudación de impuestos. “Los críticos solo se preocupan por preguntar cuál es el costo del Proyecto Hambre Cero y cuál es la fuente de los recursos, pero la pregunta debería ser: ¿cuánto cuesta dejar de combatir el hambre?. La falta de políticas de generación de empleo, salud y educación tiene un costo elevado en términos de aumento de la violencia. Existe también el costo generado por la falta de consumo y de producción de bienes, costo para el empleador y diversos otros”. Contabilizar solamente los costos es no entender que combatir el hambre es también una forma de inversión. Por otra parte, dichos autores señalan que, en 2012, Brasil perdía casi 4 mil millones de reales anuales por concepto de exenciones tributarias a empresas bancarias e industrias como las de bebidas y tabaco, lo que demuestra que la disponibilidad de recursos para combatir el hambre es antes que nada una cuestión de prioridad política.

Debilidades y críticas

Muchos de los resultados de Hambre Cero no fueron reconocidos por los formadores de opinión de Brasil (Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2012). Aun estando documentados por medio de diversos estudios y publicaciones gubernamentales, existe una amplia incomprensión sobre el continuo crecimiento de los programas de seguridad alimentaria y nutricional del Gobierno Federal y una percepción de que todo se concentra en una única iniciativa: el Programa Bolsa Familia (2012). El proyecto fue cuestionado, tanto por quienes insistían en la focalización de las políticas sociales como por quienes consideraban la garantía de la renta mínima el único método para luchar contra el hambre y la pobreza. Además hubo críticas por parte de quienes consideraban que el proyecto era inviable e imposible de ejecutar desde el punto de vista presupuestario y financiero (Galvao y Soriano, 2012).

Recién puesto en marcha, Hambre Cero fue objeto de crítica por parte de un representante del Banco Interamericano de Desarrollo,⁶⁵ que argumentó que las acciones de distribución de alimentos son costosas e ineficientes: es mejor darles transferencias monetarias condicionadas a los pobres, pues ellos toman buenas decisiones, y expuso su receta para una política social exitosa: pocos programas, una coordinación única y un público objetivo bien definido.

Algunas otras críticas vinieron por parte de la oposición política y fueron señalamientos de subejercicio y corrupción en el manejo de recursos del programa, la exclusión de muchas familias de la cobertura y su exceso de idealismo y ambición que creó expectativas que no podrían ser cumplidas.⁶⁶

(Belik et al., 2012) apuntan cuatro temas que suscitaron crítica en torno a Hambre Cero, a los cuales responden con argumentos desde su papel como formuladores e implementadores:

1) Las políticas de lucha contra el hambre y la pobreza. Existe una línea divisoria muy clara entre la visión que defiende que hay recursos y políticas suficientes y sólo es necesario

⁶⁵ Consultado en <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0104200320.htm>

⁶⁶ Véase Council on Hemispheric Affairs, 2005, disponible en <https://www.scoop.co.nz/stories/WO0507/S00416.htm>

focalizar mejor esos recursos hacia los más pobres pues el problema es que no llegan a los más necesitados de manera efectiva. Este planteamiento subyace a la política anterior a Hambre Cero. Por otro lado, la propuesta de Hambre Cero es una más completa, pues a las políticas específicas de ayuda alimentaria se asocian políticas estructurales de apoyo a la agricultura familiar, aumento del salario mínimo, reforma agraria, agricultura familia, seguridad social, entre otras. Limitarse a políticas de emergencia o asistenciales perpetúa el problema y la necesidad de esas políticas.

2) La metodología adoptada. Otro debate fue el relativo al cálculo en el número de pobres: al comienzo de la estrategia se constató que no existían estadísticas consensuadas sobre el número de personas que padecían hambre. Como señalan Regufe y Vieira (2021), no existieron datos confiables en materia de seguridad alimentaria hasta 2004, año en que fue aplicada la Escala Brasileña de Seguridad Alimentaria (EBIA) en la Encuesta Nacional por Muestreo de Hogares (PNAD).⁶⁷ De tal forma, el programa tuvo que construir su propia línea de pobreza, para ello, tomó prestado el umbral del Banco Mundial de un dólar al día, corrigiendo tres limitaciones: 1) una sola línea de pobreza que no considera diferencias entre áreas urbanas y rurales 2) no considera la producción para autoconsumo 3) la distorsiones que se generan al considerar que todo el ingreso familiar está disponible para la compra de bienes de consumo sin considerar el rubro de mayor peso en el gasto familiar: el alquiler o pago de hipoteca. A partir de esas correcciones, se obtuvo una línea de pobreza de 68.5 reales por persona, con la existencia de 44 millones de personas o 9.3 millones de familias con ingresos por debajo de este parámetro, y consideradas como personas pobres que, sin duda alguna, no tenían ingresos suficientes para garantizar su seguridad alimentaria.

3) Los costos del proyecto. La prensa llegó a adjudicar un costo de 70 mil millones de reales, equivalentes al 6% del PIB, que “llevarían a Brasil a la quiebra en 15 días”. Sin embargo, se referían a la suma de los gastos de varios años, con sobrevaloración y como si el gasto se hiciera de una sola vez. Se hicieron también estimaciones catastróficas sobre los efectos de incrementar el salario mínimo y sobre la ampliación de la cobertura de la seguridad social a las personas en régimen de economía familiar. Al respecto, se argumenta que un aumento del salario mínimo a 100 dólares se llevó a cabo en 1995 en el marco del Plan Real, y trajo

⁶⁷ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

como efecto una mejora de los indicadores de pobreza que, sin embargo, fue presentada como fruto de la estabilización monetaria.

4) La falsa dicotomía entre cupones e ingreso mínimo. Se consideró que los beneficios otorgados a través de la Tarjeta Alimentación (que funcionaba como el mecanismo de cupones alimentarios) eran un instrumento para sustituir a la entrega de canastas básicas en especie, mecanismo tradicional de lucha contra el hambre. Lo anterior no es verdadero dado que los programas de ingreso mínimo se orientan a familias con ingresos muy bajos que no tienen recursos para satisfacer otras necesidades básicas más allá de la alimentación. El cupón es un programa complementario como lo ha sido en todos los países en los que ha sido implantado, y tiene las siguientes ventajas: mayor gasto en alimentos comparado con las transferencias monetarias; carácter contracíclico y no inflacionario al unir la demanda de alimentos a la producción recuperación de las políticas de compra institucional por parte de gobiernos municipales.

Por otra parte, se encuentran las áreas de oportunidad señaladas por los mismos funcionarios que estuvieron a cargo de la ejecución del programa. (Takagi, 2012) indica que surgieron ciertas limitaciones en términos de la coordinación del programa con otros ministerios. En ese contexto, el CONSEA fue fundamental para mantener el compromiso del Gobierno con la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como meta transversal y estratégica, y también para canalizar constantes demandas sobre el control social en los programas sociales, en especial del Programa Bolsa Familia.

Belik (2013), por su parte, indica cuatro puntos débiles del programa:

1) La intervención en el área de distribución de las zonas urbanas. Este un aspecto incompleto. Como se mencionó anteriormente, Hambre Cero, basado en experiencias locales previas, decidió no competir con los grandes supermercados en las ciudades a través de centros de distribución de alimentos básicos públicos, como los que existieron en la década de 1970. Al respecto, Belik menciona que los centros de distribución públicos deberían jugar nuevos roles en la oferta de alimentos y actualizarse de acuerdo con los cambios que han tenido lugar durante las últimas décadas en los sistemas de transporte y distribución de las últimas décadas, mencionando como posibles pautas a los sistemas de distribución de Europa o Norteamérica.

2) El Programa de Alimentación del Trabajador. Otorga reducciones fiscales a empresas que brindan alimentación adecuada a sus trabajadores. Debería, sin embargo, enfocarse en trabajadores de bajos ingresos, desempleados y jubilados, proporcionándoles cupones alimentarios, dado que existen estudios que muestran la existencia de hasta 6 millones de trabajadores en microempresas que ganan menos de tres salarios mínimos mensuales y no estaban incluidos en el programa. En especial, las compañías que operan bajo el régimen simplificado suelen emplear trabajadores de bajos ingresos que son más vulnerables en términos de acceso a una alimentación adecuada.

3) La falta de consenso entre educadores, profesionales de la nutrición y administradores públicos sobre cómo atender el aspecto de la educación nutricional. Aunque se produjeron muchos libros y otros materiales, el actor sugiere que sería recomendable incluir esta información en los programas escolares de diferentes niveles. Asimismo se pregunta cómo se puede hacer para que los recursos de Bolsa Familia sean asignados para una dieta más sana así como llevar campañas a grupos específicos como personas con diabetes. Estos aspectos, señala, sólo se han atendido de forma superficial.

4) Poco apoyo para la agricultura urbana. Dado que los cultivos urbanos eran asunto de las administraciones de cada ciudad, no hubo una política general de apoyo a la producción y comercialización de los productos: crédito, asistencia y aseguramiento. Este aspecto debió haberse atendido de manera más sólida y amplia en asociación con el Programa Nacional de Alimentación Escolar y el Programa de Adquisición de Alimentos presentes en los presupuestos institucionales, pues los pocos casos de éxito en agricultura urbana se debieron a la creatividad y esfuerzo de algunos administradores locales.

Por su parte, Maluf (2012) señala que la discusión sobre los impactos del calentamiento global sobre la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional aún no formaban parte de la agenda de la estrategia a casi diez años de su puesta en marcha.

5. Análisis Comparativo y Contraste de Resultados

Este capítulo tiene por objeto identificar los elementos fundamentales que han sido exitosos en sí mismos o que han sido parte importante de las políticas de desarrollo y seguridad alimentaria en México y Brasil, con base en la evidencia expuesta en los capítulos anteriores. En el cuadro 5.1 se muestran los distintos niveles de inseguridad alimentaria para los dos países analizados, donde la unidad de medida es el porcentaje de hogares. En primer lugar, se puede observar un desfase entre los años de referencia para sus

respectivas mediciones de seguridad alimentaria. Mientras que en Brasil se tiene la primera medición para el año 2004, para México la primera data de 2008. Sin embargo, como se mencionó en el capítulo 3, México contaba con la medición de pobreza alimentaria en el marco de la medición de pobreza por ingresos desde la década de 1990.

Cuadro 5.1
Inseguridad alimentaria en México y Brasil, por nivel
(Prevalencia como porcentaje del total de hogares)

	<i>Leve</i>		<i>Moderada</i>		<i>Severa</i>		<i>Seguridad Alimentaria</i>	
	México	Brasil	México	Brasil	México	Brasil	México	Brasil
2004	n.d.	13.8	n.d.	12	n.d.	9.5	n.d.	64.8
2005	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2006	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2007	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2008	25.6	n.d.	14.3	n.d.	8.1	n.d.	52	n.d.
2009	n.d.	15.8	n.d.	8	n.d.	6.6	n.d.	69.6
2010	19.5	n.d.	14		10.8	n.d.	55.7	n.d.
2011	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2012	20.6	n.d.	13.7	n.d.	9.7	n.d.	56.1	n.d.
2013	n.d.	12.6	n.d.	6.1	n.d.	4.2	n.d.	77.1
2014	19.1	n.d.	13.4	n.d.	9.9	n.d.	57.5	n.d.
2015	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2016	20.6	n.d.	11.9	n.d.	8.1	n.d.	59.3	n.d.
2017	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2018	19.2	20.7	12	10.1	8.3	5.8	60.5	63.3
2019	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2020	21.5	34.7	12.7	11.5	8.1	9	57.8	44.8
2021	34.9	28	15.8	15.5	10.1	15.2	39.2	41.3

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL, INSP, IBGE y Red PENSSAN. De tal forma, las conclusiones que se pueden deducir para cada país varían por un lapso de algunos años de diferencia. Teniendo en cuenta lo anterior, en promedio la prevalencia de seguridad alimentaria de Brasil entre 2004 y 2021 ha sido de 60.2%, mientras que para México, entre 2008 y 2021 la misma variable alcanzó un 54.8%. En el caso de Brasil, las cifras muestran una tendencia creciente desde la primera medición, alcanzando su nivel más alto en 2013, que parece haber sido un punto de inflexión a partir del cual la proporción de su población en seguridad alimentaria comenzó a declinar. Diversos estudios coinciden

en señalar como causas de este cambio de tendencia a la interrupción en las políticas públicas dirigidas a atender el hambre y el desempleo.⁶⁸

En los 17 años que abarcan los datos para Brasil, la seguridad alimentaria se redujo en 23.5 puntos porcentuales, pues en 2004 el 64.8% de su población estaba en esta situación, mientras que en 2021 la proporción era de 41.3 de su población total. En el caso de México, la tendencia parece ser un avance lento pero sostenido en la proporción de la seguridad alimentaria, que se vio interrumpido hasta que llegó la crisis COVID-19, reflejado en la cifra de 2020.

Para ambos países, la última medición corresponde al año 2021 y, en ambos casos, es un ejercicio extraordinario con la motivación de conocer los efectos de la pandemia COVID-19 sobre la seguridad alimentaria. De tal forma, la última fotografía que tenemos muestra un 41.3% de seguridad alimentaria para Brasil y 39.2% en el caso de México. En otras palabras, tanto en México como en Brasil, 4 de cada diez hogares se inscriben dentro de la condición de seguridad alimentaria, mientras que seis de cada diez hogares viven con algún grado de incertidumbre sobre si podrán tener alimentos suficientes. Ahora corresponde examinar la inseguridad alimentaria por grados o niveles. Comenzando por el grado severo o grave, su incidencia es similar en ambos países, aunque un poco más elevado en México (9.1%) que en Brasil (8.4%). Sin embargo, si la comparación se hace considerando a la inseguridad alimentaria moderada, Brasil casi triplica a la proporción de la población de hogares de México en este estrato (29.2% vs. 10.5%). Por último, el nivel de inseguridad alimentaria con mayor incidencia en ambos países es la inseguridad alimentaria leve, que ronda el 20% de sus poblaciones. En este caso, al igual que en su grado grave o severo, el porcentaje de incidencia es ligeramente más alto para México (22.6%) que para Brasil (20.9%).

Otra fotografía que nos permite hacer comparación es el mapa del hambre de la FAO⁶⁹ en su versión más reciente, 2019-2021. Dicha herramienta agrupa visualmente a los países de todas las regiones del mundo de acuerdo con su nivel de prevalencia de subnutrición, que,

⁶⁸ Véase Delgado y Zimmerman (2022), Red PENSANN (2022), Regufe y Vieira (2021), Salles-Costa et. al. (2022).

⁶⁹ Consultado en <https://www.fao.org/fileadmin/templates/SOFI/2022/docs/map-pou-print.pdf> el 28 de mayo de 2023.

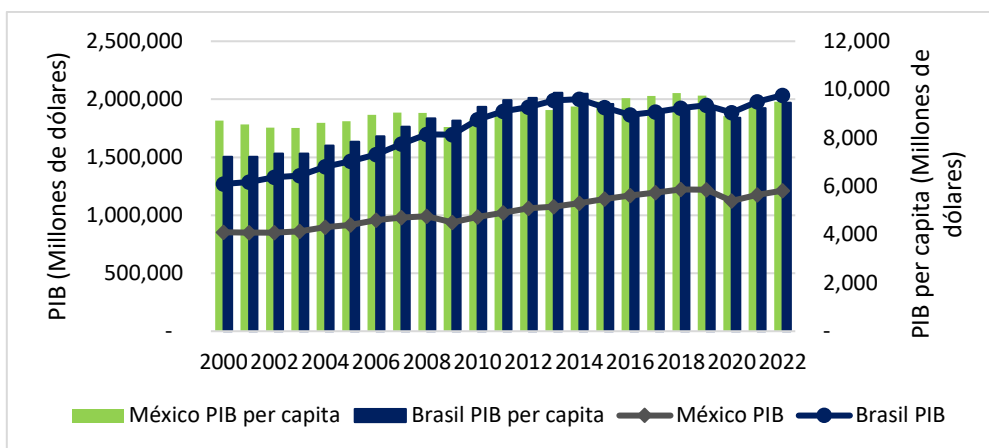
al igual que la inseguridad alimentaria moderada y grave, es un indicador para medir el avance en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sustentable. En esta clasificación, México, al tener una prevalencia mayor de subnutrición (5-9.9%) se ubica una categoría por debajo de Brasil, que tiene una menor prevalencia en este indicador (2.5-4.9%).

Una vez evidenciado que, con los matices descritos, Brasil tiene un mejor nivel de seguridad alimentaria que México, a continuación se contrastan los factores determinantes de estos niveles de seguridad alimentaria, que se expusieron para cada uno de los países estudiados en los capítulos 3 y 4.

5.1 Condicionantes macroeconómicas, políticas e institucionales

Durante las últimas dos décadas (2000-2022) el crecimiento económico promedio de México ha sido de 1.7%, mientras que el de Brasil ha sido de 2.2% para el mismo periodo. Por otro lado, el PIB per cápita de México se ha encontrado históricamente por arriba del brasileño. Sin embargo, como se puede ver en la gráfica 5.1.1, la ventaja que México tenía en este indicador con respecto al de Brasil se ha venido acortando en el transcurso de los años, hasta quedar en niveles muy cercanos (9,062 dólares anuales vs. 8,708 en 2022). De tal forma podemos decir que, si bien sus indicadores de crecimiento económico son muy similares, Brasil ha crecido a un ritmo ligeramente superior que México, no obstante, su PIB per cápita ha estado por debajo del de México, aunque su tendencia es hacia la convergencia con este último, lo cual parece que puede ocurrir en el corto plazo. De tal forma, un PIB per cápita más alto que el de Brasil no se ha traducido en mejores niveles de seguridad alimentaria para México.

Cuadro 5.2 Evolución del PIB y PIB per cápita México y Brasil, 2000-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

En cuanto a la composición del PIB, entre los años 2000 y 2020 el gasto público y el consumo final han tenido una mayor participación en el PIB de Brasil que en el de México. Asimismo, la formación bruta de capital y las exportaciones netas han significado una mayor aportación al PIB de México. Con datos del Banco Mundial, estas cifras se muestran en la tabla 5.2. Ello puede ser una evidencia de que el consumo privado más expandido en Brasil puede estar impulsado más por el gasto público, y, en el caso de México, el consumo más reducido como proporción del PIB está impulsado en mayor proporción por la inversión privada.

Cuadro 5.3
Gasto público y rubros seleccionados como % del PIB para Brasil y México.
Promedio para años disponibles

	<i>Gasto Público</i>	<i>Formación Bruta de Capital</i>	<i>Consumo Privado</i>	<i>Exportaciones Netas</i>
<i>México</i>	17.9	21.3	77.8	30.9
<i>Brasil</i>	27.1	18	81.8	13.5

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial y CEPAL.

La gráfica 5.2 también permite observar los periodos de caídas del PIB per cápita como secuela de los desplomes económicos y financieros. Como se expuso en el capítulo 3, entre el año 2000 y 2022 tanto México como Brasil se enfrentaron a tres episodios de esta naturaleza, dos de ellos en común: la crisis financiera global de 2008 y la crisis COVID-19 en 2020. En el caso de la primera, México tuvo una caída en su PIB de 6.4% entre 2008 y 2009, y de 6.5% en su PIB per cápita. En materia de seguridad alimentaria la primera

medición después de esta crisis dejó ver un aumento de 2.6 puntos porcentuales en la inseguridad alimentaria grave entre 2008 y 2010. Brasil transitó por la misma crisis con una caída de 6.2% en su PIB, pero con un incremento de 3.0% en su PIB per cápita. En el ámbito de la seguridad alimentaria, la comparación puede resultar menos exacta que en el caso de México debido a los puntos en el tiempo para los que existen datos. Sin embargo, entre 2004 y 2009 se registra una disminución de 2.9 puntos porcentuales en la incidencia de inseguridad alimentaria severa, y entre 2009 y 2013 se registra una nueva disminución de 2.4 puntos porcentuales. Ello sugiere que la crisis financiera global de 2008-2009 no causó estragos en la seguridad alimentaria en Brasil, a diferencia de lo observado en México. Graziano Da Silva y Takagi (2012) atribuyen esta resiliencia a la crisis económica y el aumento de precios de los alimentos a que los altos niveles de consumo mantuvieron la demanda de alimentos y otros bienes y servicios, y a que, a pesar de la contracción global del crédito, el aumento del crédito público para la producción y para financiar adquisiciones, ayudó a sustentar la actividad económica en Brasil. Asimismo, los programas de transferencias monetarias y alimentación escolar permitieron que las familias mantuvieran una dieta adecuada pese a la caída temporal del PIB.

La segunda sacudida económica que ambos países sufrieron a la par (al igual que todos los países del mundo, como en 2008) fue la causada por la pandemia de COVID-19. En este caso, el PIB de México cayó en 8% y su PIB per cápita disminuyó 8.7% mientras que el de Brasil, las contracciones fueron de 3.3% y 3.9%, respectivamente. En el ámbito de la seguridad alimentaria ocurrió lo siguiente: en 2020, año en que los dos países coincidieron en contar con una medición de dicha variable, México tenía por primera vez un mayor porcentaje de su población en condición de seguridad alimentaria que Brasil (57.8% vs. 44.8%), no obstante, en 2021 se realizaron mediciones extraordinarias en ambos países con motivo de conocer los efectos de la pandemia COVID-19. Los datos mostraron una caída de 18.6 puntos porcentuales en la proporción de población en seguridad alimentaria para México, mientras que la caída de Brasil se limitó a 3.5 puntos porcentuales. Así, para 2021 México volvió a encontrarse con un nivel de inseguridad alimentaria menor que el de Brasil, como históricamente había sido. En cuanto a la inseguridad alimentaria severa, México tenía en 2020 una menor prevalencia que Brasil (8.1% vs. 9%) y esta condición aumentó en 2 puntos porcentuales de forma más controlada que en el país sudamericano que experimentó un aumento de 6.2 puntos porcentuales para encontrarse con un 15.2%

de su población en situación de inseguridad alimentaria grave, menor que el 10.1% de México para el mismo año.

Lo anterior es explicable por el rezago del gasto público social que en México se observó en comparación con el promedio de América Latina y también en comparación con Brasil, en 2020, donde México no siguió la tendencia de aumento de gasto que se observó en prácticamente todos los países de la región⁷⁰. Como ya se mencionó, el gasto público como proporción del PIB ha sido históricamente más elevado para Brasil que para México. Dentro del gasto público, el gasto social también ha sido más significativo como porcentaje del PIB. En total, este rubro ha representado un 2.7% del PIB de México en el periodo 2000-2020 mientras que para Brasil ha sido de 10.3%. Las cifras de algunos subrubros de este ámbito nos dicen que México ha gastado más en educación que Brasil como proporción del PIB (3.4% vs. 1.7%), mientras que lo contrario ocurre con el gasto en salud que ha sido menor que el de Brasil (1.0% vs. 1.9%). Por último, el gasto público como proporción del PIB ha representado 0.4% en Brasil y 0.5% en México, mientras que el gasto en protección al medio ambiente no ha superado el 0.1%. Un rubro para el que no se encontraron datos para México fue el de la protección social por desempleo, que ha representado un 0.6% del PIB para Brasil pero que, como se mencionó en el capítulo 3, es un elemento de protección social prácticamente inexistente en México.

Hasta ahora se puede decir, de alguna forma, que México exhibe mejores indicadores macroeconómicos que Brasil, sin que ello se traduzca en mejores niveles de seguridad alimentaria. Ahora bien, algo que es cierto para ambos países como integrantes de la región América Latina y el Caribe, es que los aumentos de precios en los alimentos derivados de crisis como la que se ha prolongado debido a la guerra en Ucrania, dividen a sus poblaciones entre aquellos que pueden enfrentar las subidas de precios y aquellos para los que ésta los lleva a la inseguridad alimentaria y al hambre (CEPAL, 2022). Esta situación detonó una situación en la que varios países tomaron medidas en sentido contrario a la globalización de las últimas décadas,⁷¹ entre ellas: restricciones a las exportaciones de

⁷⁰ Con cifras de la CEPAL, Brasil el gasto público en protección social aumentó en promedio 2.9 puntos porcentuales en 2020, mientras que en México lo hizo en 1% y Brasil en 0.6 puntos porcentuales y Brasil en 4.8 puntos porcentuales.

⁷¹ Que se suman a aquellas que desde hace décadas han significado una desventaja para los países en desarrollo, como los esquemas de subsidios al sector agrícola en países desarrollados y que no han sido satisfactoriamente resueltos por la Organización Mundial del Comercio.

alimentos (incluidas prohibiciones, licencias y aranceles) que limitaban el comercio. México y Brasil, por el contrario, coincidieron (en sintonía con la mayoría de los países de la región latinoamericana) en implementar medidas como reducción de aranceles a la importación de productos alimentarios y facilitación del comercio, monitoreo de precios, y transferencias de ingresos a agricultores (CEPAL, 2022).

Toda vez que, en el corto plazo no es mucho lo que países como Brasil o México puedan cambiar en materia de regulación del comercio internacional, entran en juego la soberanía y autosuficiencia alimentaria como planteamientos complementarios de la seguridad alimentaria. En este sentido, México había sustentado índices más altos de producción agroalimentaria⁷² que Brasil hasta antes de 2005. A partir de dicho punto, el índice de producción agrícola de Brasil superó al de México para mantenerse así en lo subsecuente. Este crecimiento en la producción coincide con el periodo de reducción sostenida de la inseguridad alimentaria, lo cual sugiere alguna influencia de la política de seguridad alimentaria que tuvo lugar a nivel nacional en dicho periodo y en la cual el apoyo a la agricultura se dirigió a los pequeños productores. Asimismo, la CEPAL señala que, en contextos de crisis con inflación acelerada en alimentos, este tipo de apoyo se vuelve aún más importante dado que los incrementos de precios no benefician igual a los pequeños productores que a los grandes. De manera particular en el periodo de crisis alimentaria de 2022, es importante aprovechar la coyuntura para reducir la dependencia de la importación de fertilizantes pues éstos pueden quedar fuera del alcance de los pequeños agricultores.

La complejidad y la magnitud de las políticas que se requieren en situaciones de crisis alimentaria demandan la coordinación en diversas áreas: macroeconómica, social y productiva a través de procesos multilaterales, multiniveles y multiactores justos e inclusivos. Lo que está en juego va más allá de combatir la inseguridad alimentaria y el hambre (CEPAL, 2022). Un punto donde comienza la unión entre las condiciones macroeconómicas y socioeconómicas, y determinante fundamental de la seguridad alimentaria en ambos países es el empleo y las condiciones que lo envuelven. Brasil tiene, en 2022, una tasa de desocupación de 9.2%, prácticamente el doble de la de México que se ubica en 4.9%. Sin embargo, hay que tener en cuenta que estos son datos que cada

⁷² De acuerdo con datos de CEPALSTAT.

país elabora con su propia metodología. Teniendo ello en consideración, al menos en las últimas dos décadas México ha tendido una tasa de desocupación menor que la brasileña.

La informalidad laboral es otro indicador que además forma parte del monitoreo del Objetivo de Desarrollo Sustentable denominado Trabajo Decente y Crecimiento Económico. Esta situación tiene una mayor prevalencia en el mercado laboral mexicano que en el brasileño, según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Para 2022 el 58.2% de la población empleada en México lo está en condición de informalidad, mientras que para Brasil el porcentaje es de 41.4%. Entre 2011 y 2020 la informalidad en México ha sido de alrededor de 16 puntos porcentuales mayor que en Brasil. Asimismo, la informalidad en el sector agrícola de México es más alta que en Brasil: en México el 92.7% del empleo rural es informal para 2022, mientras que para Brasil es del 75% y se ha reducido en 12 puntos porcentuales en la última década, mientras que en México esta reducción ha sido de menos de tres puntos porcentuales. En el sector no agrícola, por su parte, y como es de esperarse, la informalidad es más reducida pero en México supera el 50% para 2022 mientras que en Brasil se acerca al 35%.

A todo esto, cabe preguntarse por qué la informalidad laboral juega un rol en la seguridad alimentaria, y la respuesta es que, como se ha dicho, la seguridad alimentaria, y más aún la seguridad alimentaria y nutricional, dependen no sólo del ingreso sino de otras variables a las que la formalidad laboral provee acceso tales como seguro médico, fondo para adquisición de vivienda y otros aspectos. Por ejemplo, una vivienda con piso de tierra, sin gas, refrigerador o acceso a agua potable puede contribuir a una mala conservación o contaminación de los alimentos. En caso de enfermedad, el seguro médico ayuda a preservar el ingreso disponible para alimentos y otros bienes. Además de la seguridad en los ingresos en sí misma que la formalidad laboral proporciona.

Acotando el análisis a la dimensión salarial, el panorama es el siguiente: el salario mínimo real en México es, para 2022, 16% más alto que en Brasil. Sin embargo, el factor diferenciador es el ingreso medio: 2023, el ingreso medio de Brasil es 55% más alto que el de México. En términos de poder de compra, también ha existido una diferencia a lo largo del tiempo: en el año 2000, el salario medio en México tenía era equivalente a 3.2 canastas básicas, mientras que en Brasil el salario medio alcanzaba para adquirir 4.3 canastas básicas. Sin embargo, esta brecha se ha abierto en las últimas décadas, donde para México

empeoró a 2.5 canastas básicas y para Brasil mejoró a cinco canastas básicas. Hay que tener en cuenta que nos referimos a canastas básicas que incluyen, además de alimentos, otros gastos como vestido y transporte.

Tomando en cuenta que la inflación general ha estado más controlada en México que en Brasil durante las últimas dos décadas (en promedio 4.7% vs. 6.4%), y que la tasa de inflación para los alimentos ha sido también más alta en Brasil (7.7%) que en México (5.96%), es razonable deducir que el mayor poder de compra tanto de alimentos como de otros productos y servicios básicos proviene de los ingresos laborales. Por otra parte, y tocando el terreno de la calidad de la alimentación, los indicadores de costos de una dieta saludable que la FAO elabora desde 2017 indican que un mayor porcentaje de mexicanos no puede permitirse una dieta saludable (25%) versus un 18% en Brasil pese a que su costo es muy similar en ambos países (3.1 dólares al día en México y 2.9 dólares al día en Brasil ajustados por paridad de poder adquisitivo).

Pasando ahora al contraste de la institucionalidad, los elementos expuestos de manera amplia en el capítulo 3 se pueden condensar con ayuda de los perfiles de institucionalidad social del Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe de la CEPAL. De esta fuente se retoman cinco aspectos: 1) Adhesión, firma y ratificación de pactos, convenciones y convenios relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales 2) Mención constitucional de temas sectoriales 3) Normativas Específicas Nacionales 4) principales instancias de desarrollo y 5) Programas de protección social no contributiva.

1) Adhesión, firma y ratificación de pactos, convenciones y convenios relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales. En este rubro se contemplan siete pactos y convenciones⁷³, de los cuales México ha firmado todos y Brasil ha ratificado todos, excepto la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Como se refirió en el capítulo 3, estos pactos y convenios,

⁷³ 1) Pacto internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales 2) Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial 3) Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial 4) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer 5) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer 6) Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares 7) Convenio constitutivo del fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe

si bien no tratan sólo sobre la seguridad alimentaria directamente, contienen artículos que hacen referencia a este aspecto.

2) *Mención constitucional de temas sectoriales.* Son doce los aspectos evaluados en este rubro: vivienda social, trabajo y seguridad social, salud pública, educación pública, desarrollo social, niños y adolescentes, jóvenes, mujeres, personas de edad, personas con discapacidad, afrodescendientes e indígenas y personas migrantes. Las diferencias entre los derechos plasmados en ambas constituciones son que la constitución mexicana no menciona directa sino indirectamente a las personas de edad, por su parte, la constitución brasileña menciona de forma indirecta pero no directa los temas de vivienda social, desarrollo social y personas migrantes.

3) *Normativas Específicas Nacionales.* Evalúan la existencia de leyes nacionales específicas en materia de los mismos doce aspectos mencionados en las constituciones. En este caso, ambos países cuentan con leyes para cada uno de los doce derechos sociales asentados en sus constituciones y mencionados en el apartado anterior. La seguridad alimentaria no es un derecho social considerado en estos perfiles de la CEPAL, sin embargo, como se expuso en el capítulo tres, Brasil cuenta con una Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria (LOSAN) de carácter federal que data del año 2006, mientras que México no cuenta con una, si bien actualmente se propuso y se discute la posibilidad de emitir una Ley General de Alimentación Adecuada y Sostenible⁷⁴.

4) *Instancias de desarrollo social y coordinación intersectorial.* En México la principal instancia de desarrollo social es la Secretaría del Bienestar, creada en 2018 (anteriormente Secretaría de Desarrollo Social). Esta secretaría tiene a su cargo las políticas de combate efectivo a la pobreza, atención específica a las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos, en especial en las zonas áridas de las áreas rurales y marginados de las áreas urbanas, derechos de la niñez, juventud, adultos mayores, pueblos indígenas y personas con discapacidad. Asimismo, tiene otras funciones establecidas como formular la política de desarrollo social, coordinar las acciones que incidan en el bienestar de la población, fomentar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en materia de bienestar, combate a la pobreza y desarrollo humano, fomentar la organización de

⁷⁴ <https://www.gob.mx/agricultura/prensa/exhorta-el-subsecretario-suarez-carrera-a-legisladores-a-votar-favorablemente-la-ley-general-de-la-alimentacion-saludable?idiom=es>

sociedades cooperativas, fomentar y apoyar a las unidades de producción familiar rural de subsistencia, participar en la coordinación e instrumentación de las políticas de desarrollo rural para elevar el bienestar de las familias, comunidades y ejidos, integrar, mantener y actualizar un sistema de información con los padrones de beneficiarios de programas sociales federales y depurar sus duplicidades, entre otras.

En Brasil, la principal instancia de desarrollo social es el Ministerio de Ciudadanía, creado en 2019 (Antes Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre)⁷⁵ que tiene las siguientes áreas de competencia: la política nacional de desarrollo social; la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional; la política nacional de asistencia social; la política nacional de ingresos básicos ciudadanos, la políticas sobre drogas, en cuanto a: a) educación, información y capacitación para la acción efectiva para la reducción del uso indebido de drogas; b) realización de campañas de prevención del uso indebido de drogas; c) implantación e implementación de red integrada para personas con trastornos derivados del consumo de sustancias psicoactivas; e) reducción de las consecuencias sociales y de salud derivadas del uso indebido de drogas; articulación entre los gobiernos federal, estatal, distrital y municipales y la sociedad civil en el establecimiento de directrices y en la ejecución de acciones y programas en las áreas de desarrollo social, de seguridad alimentaria y nutricional, de renta de ciudadanía y de asistencia social; orientación, seguimiento, evaluación y supervisión de planes, programas y proyectos relativos a las áreas de desarrollo social, de seguridad alimentaria y nutricional, de renta de ciudadanía y de asistencia social; orientación, supervisión y evaluación de la ejecución de las políticas de desarrollo social, seguridad alimentaria y nutricional, de sueldo básicos de los ciudadanos y de asistencia social; gestión del Fondo Nacional de Asistencia Social; coordinación, supervisión, control y evaluación de cómo se operaron programas de transferencia de renta, entre otras.

En cuanto a las instancias de coordinación que articulan las acciones de las secretarías y ministerios de cada país, para México la CEPAL registra al desaparecido Gabinete Especializado de México Incluyente, creado en 2013 con motivo de la Cruzada Nacional contra el Hambre y extinto en 2018 con la desaparición de la misma, es decir, después de

⁷⁵ A partir del 1 de enero de 2022 el Ministerio de Ciudadanía fue reemplazado nuevamente por el Ministerio de Desarrollo Social, en el marco del regreso de Luiz Inácio Lula da Silva, bajo el nombre de Ministerio de Desarrollo Social, Familia y Combate al Hambre.

este intento, no se volvió a implementar una institución dedicada a tal función por lo que actualmente no existe tal. En Brasil, la instancia de coordinación intersectorial es el Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS), creada en 1993 y adscrita al Ministerio de Ciudadanía.

Como se puede observar, ambos países tienen prácticamente los mismos compromisos internacionales en materia social y la misma normativa nacional constitucional y reglamentaria de los derechos constitucionales. Sin embargo, las diferencias fundamentales en el marco regulatorio son las leyes reglamentarias que siguen en nivel a la constitución, donde Brasil tiene una ley específica que guía las acciones, políticas e instituciones de seguridad alimentaria, mientras en México este aspecto está indefinido y repartido en varias leyes secundarias y dependencias.

Otra diferencia relevante en el marco regulatorio de México y Brasil se “esconde” en el seno de las instituciones que juegan el papel principal en materia de política social. La secretaría de Bienestar en México parece tener objetivos, aunque bien definidos, más generales en materia de desarrollo social, mientras que en los objetivos del ministerio brasileño se observa un énfasis en los temas de seguridad alimentaria y drogas. Es de destacarse el hecho de que en el ministerio brasileño se conserva el hincapié en la seguridad alimentaria instaurado en 2003 pese a los múltiples cambios de poder por los que ha transitado dicho país, especialmente en 2019, que significó un cambio radical hacia la derecha política y económica que, como se ha mencionado anteriormente, fue un golpe más al ya deteriorado sistema de protección social basado en la seguridad alimentaria.

En cuanto a programas sociales no contributivos, los perfiles de la CEPAL distinguen tres categorías: 1) Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, 2) Pensiones sociales y 3) Programas de Inclusión Laboral y Productiva. En el primer rubro, existe diferencia entre México y Brasil. Durante las últimas décadas México contó con programas de transferencias monetarias condicionadas a nivel federal (Progresas-Oportunidades-Prospera), mientras que en Brasil se tuvo Bolsa Familia, que existía desde antes de Hambre Cero y se integró al mismo como su parte correspondiente a las transferencias monetarias condicionadas. En 2018, con el mencionado cambio de gobierno, desapareció Prospera (que anteriormente se llamó Oportunidades y antes de ello, Progresas), transfiriendo sus recursos al programa de becas Benito Juárez (Gobierno de México, 2019) que cubre desde

educación inicial hasta preparatoria, pero deja de lado los componentes de salud y nutrición y reduce el monto promedio de la transferencia por familia⁷⁶. Mientras tanto en Brasil, si bien también hubo un cambio radical de gobierno en 2019, se mantuvo el principal programa de transferencias condicionadas, Bolsa Familia, que se transformó en Auxilio Brasil aunque perdiendo algunas de sus características como el requerimiento del comprobante de matriculación a la escuela. Por último, Brasil cuenta con otro programa de Transferencias Monetarias condicionadas con énfasis en la erradicación del trabajo Infantil, el PETI, que subsiste hasta la actualidad.

Como se ha referido anteriormente, los programas de transferencias monetarias condicionadas tienen una contribución importante con la seguridad alimentaria de los hogares más pobres, así como en la mitigación de algunos problemas de salud y educación, sin que hayan llegado a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza ante la falta de acompañamiento de otras políticas económicas y sociales de alcance nacional e internacional (Moyado Flores, 2019).

En lo que a programas de pensiones sociales se refiere, México cuenta con dos de este tipo: la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, que existe desde 2007 y se conserva con algunas diferencias, y la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, constituido en 2019. En el caso de Brasil, se tienen los programas Beneficio de Prestación Continuada y de Bienestar Rural, constituidos en 1996 y 1993 y que continúan hasta la fecha. El primero consiste en una pensión no contributiva que garantiza el derecho a un salario mínimo establecido en la Constitución, tratándose de un pago mensual equivalente a un salario mínimo para adulto mayor de 65 años o a personas con discapacidad. El segundo se trata de una transferencia focalizada para los trabajadores rurales informales de Brasil, asegurando una pensión básica equivalente al salario mínimo para aquellos trabajadores que no están insertos en los sistemas de pensión y jubilación y que se encuentran en una posición desfavorable en la sociedad (CEPAL, s.f.).

⁷⁶ El desaparecido programa Prospera, ¿dejó o no beneficios a la población? Reportaje de Animal Político disponible en <https://www.animalpolitico.com/sociedad/desaparicion-prospera-carencias-beneficiarios>. Consultado el 5 de junio de 2023

Por último, México tiene cinco programas federales de inclusión laboral y productiva,⁷⁷ mientras que Brasil tiene seis programas de este tipo.⁷⁸

5.2 Políticas de seguridad alimentaria

En el apartado anterior se intentó explicar de manera comparada los componentes estructurales que han configurado las condiciones de seguridad e inseguridad alimentaria en México y Brasil. A continuación, se ponen a comparación las características de tres políticas emblemáticas que han puesto a la seguridad alimentaria de manera expresa como su objetivo central: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), la Cruzada Nacional contra el Hambre y Hambre Cero. Este análisis retoma los argumentos expuestos de forma más amplia en el capítulo 3 y se estructura en torno a los siguientes aspectos: base teórica-conceptual, acciones o componentes de la política, costos y financiamiento y resultados⁷⁹.

a) Enfoque Teórico-Conceptual

El Sistema Alimentario Mexicano tuvo como origen y motivación el deterioro de las condiciones nutricionales de la población. Si bien no se identificó una variable en concreto sobre la que esta política buscara incidir y con la cual se pudieran medir sus resultados, se puede inferir que, en términos de lo que hoy se entiende como seguridad alimentaria, se propuso mejorar indicadores antropométricos como la desnutrición infantil, la mortalidad materna y la anemia. Lo anterior en consonancia con su marco temporal, el de inicios de la década de 1980, cuando la relación entre la autosuficiencia alimentaria de un país, el acceso económico y los aspectos nutricionales no eran concebidos como aspectos estrechamente vinculados en un concepto como el de seguridad alimentaria. En este sentido, el SAM fue una política vanguardista que, si bien no tuvo el antecedente teórico conceptual del acceso de Amartya Sen y de seguridad alimentaria de la FAO, incorporó de

⁷⁷ Jóvenes Construyendo el Futuro, Programa de Apoyo al Empleo, Programa de Empleo Temporal, Programa de Fomento a la Economía Social y Programa Sembrando Vida

⁷⁸ Plan Progresar, Programa Crecer, Programa de Fomento a las Actividades Productivas Rurales, Programa de Promoción de Acceso al Mundo del Trabajo, Programa Nacional de Enseñanza Técnica y Empleo y Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes.

⁷⁹ Dichos elementos se condensan en el Anexo 6.

forma pragmática el enfoque integral de esta última sobre la base teórica de la teoría de sistemas que dio lugar a lo que hoy se conoce como sistemas alimentarios.

En este sentido. López y Gallardo (2015) califican al SAM como uno de los intentos más serios en la historia de México para abordar los problemas alimentarios, refiriendo que parte de su relativo éxito radica en haber incorporado una visión particular del problema alimentario, muy diferente a las concepciones todavía prevalecientes en la década de los setenta, que atribuían a los factores técnicos, climáticos y de recursos naturales las causas principales del origen de este. Con el se generó la convicción de que la producción y transformación de bienes agrícolas de origen animal y vegetal, así como la industria de bienes de capital e intermedios y la distribución de alimentos, ya no podía ser abordada por separado. Estos sectores empezaron a ser considerados parte de una unidad estructural amplia en la cual los conceptos de cadena y sistema alimentario se constituyeron en una nueva forma de abordar el problema de la alimentación y en una condición para alcanzar la autosuficiencia alimentaria.

La filosofía del SAM sobre el origen del hambre y los problemas nutricionales de la población mexicana fue que estos son resultado de la pobreza, y a la vez la pobreza es producto de un modelo económico que provoca una gran desigualdad en la distribución de la riqueza, por lo que su mapa de acción se propuso revertir los efectos de la pobreza sobre la alimentación de la población, principalmente los más desfavorecidos en el ámbito rural al mismo tiempo que combatir la pobreza impulsando la producción agrícola campesina.

Muy distante en el tiempo con respecto al SAM, otro intento de política para mejorar la seguridad alimentaria en México fue la Cruzada Nacional contra el Hambre. Según refiere la literatura, esta estrategia estuvo inspirada y recuperó las experiencias de Perú (Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria), Nicaragua (Programa Hambre Cero) y Hambre Cero de Brasil (CONEVAL, 2013). Desde el nombre de esta política se percibe que tomó como objetivo fue combatir el hambre, posiblemente en alusión a la estrategia brasileña dado que el modelo de referencia, según Gamboa (2013) fue el brasileño. Sin embargo, cabe preguntarse el porqué de la elección del concepto de hambre, toda vez que, su año de creación (2013), en México estaban ya consolidados e institucionalizados otros enfoques y variables como la inseguridad alimentaria en sus diferentes grados o la carencia por acceso a una alimentación (a partir de 2016 llamada acceso a alimentación nutritiva y de calidad),

siendo este último el que, junto con la pobreza extrema, fue su variable de partida para definir a la población objetivo. La combinación de pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación fue lo que el programa denominó hambre y, en este sentido, algunos autores refieren una inconsistencia en la interpretación y en la expresión del problema que se buscaba resolver.⁸⁰

Otros aspectos que señalan es que las bases teóricas y empíricas de la Cruzada no están suficientemente explicadas en sus documentos de creación y que, a pesar de la intención de coordinación institucional, la estrategia mexicana careció de un factor fundamental en la política brasileña: la articulación con políticas estructurales. La Cruzada no plantea que el problema derive del modelo económico vigente u otros procesos estructurales (Culebro y Delgado, 2019). La idea sobre la causa del hambre para la Cruzada es que la pobreza es resultado de la falta de oportunidades para el desarrollo. Es un evento individual o familiar adverso que debe superarse complementando el ingreso de las familias (2019, p. 226). Planteó que para garantizar el derecho a la alimentación deben realizarse acciones conjuntas con otras dimensiones como salud y educación y con diversas instituciones y niveles de gobierno. Esto fue una innovación en México en el sentido de intentar una coordinación de tal magnitud, aunque su contribución en este ámbito tampoco fue clara.

Hambre Cero, por su parte, se basa en el enfoque de la seguridad alimentaria y nutricional, incorporando también la idea de que el estado como sujeto obligado debe crear mecanismos emergentes y permanentes que permitan abaratar el acceso a la alimentación e incrementar la oferta a través del autoconsumo. El hambre y la pobreza son concebidos como problemas estructurales, resultado de un modelo de crecimiento perverso, basado en salarios muy bajos, que ha llevado a la creciente concentración de la renta y el desempleo el hambre es una expresión de insuficiencia de demanda que merma la producción de alimentos. Consecuentemente, la solución planteada es articular políticas estructurales con políticas compensatorias en la lucha contra el hambre y la pobreza. La erradicación del hambre exige un nuevo modelo de desarrollo que priorice el crecimiento con redistribución del ingreso para ampliar el mercado interno, generar empleos, mejorar salarios y recuperar poder adquisitivo del salario mínimo.

⁸⁰ Véase CONEVAL (2016) y Delgado y Culebro (2019).

Antes de pasar a la revisión de los elementos y acciones concretas de las políticas sociales de cada estrategia, cabe retomar las reflexiones de Culebro y Delgado (2019) con respecto al proceso de transferencia de políticas donde la Cruzada intentó imitar lo hecho en Brasil en su momento: 1) los contextos político-administrativos de ambos países, por ejemplo, aun cuando ambos comparten el tipo de gobierno, una república democrática representativa presidencial federal, la orientación política de Brasil siguió una marcada tendencia hacia la socialdemocracia, el apoyo del gobierno a las luchas sociales y por los derechos de las minorías, y afinidad la defensa del trabajo y distribución justa de bienes, mientras que México había sido un país de centroderecha predominantemente, tal vez con excepción de la capital; 2) Hambre Cero definió las necesidades de personal y de recursos financieros en función de cada política y programa específico, mientras que en México se hizo lo contrario: estas necesidades fueron determinadas por programas preexistentes. Concluyen que la transferencia del modelo brasileño hacia el contexto mexicano muestra un grado de correspondencia menor, es decir, se trata de un modelo que imita al original, al menos en el nivel de las ideas y de principios generales, por lo que no es posible afirmar que sea una copia fiel del proyecto brasileño.

Por otra parte, la revisión de las experiencias del SAM y la Cruzada Nacional contra el Hambre deja ver que ésta no aprendió de los errores del SAM, poniendo en evidencia la importancia de mirar hacia atrás y de la historia incluso en el ámbito de las políticas públicas a fin de evitar los mismos errores del pasado. Lo anterior, en al menos dos aspectos: 1) no crear su propia estructura institucional, burocrática y presupuesto, teniendo que supeditarse a lo ya establecido y 2) no contar con la participación comunitaria, ciudadana o civil, sea por no tener una intención real o porque el hecho de no contar con recursos condenó las propuestas de la ciudadanía a nunca ser atendidas. Otra cara de esta moneda se reflejó en la falta de una remuneración a quienes se dedicaban casi por completo a la operación de los programas (los campesinos que prestaban servicios para el funcionamiento del PACE en el SAM o las cocineras de los comedores comunitarios en la Cruzada Nacional contra el Hambre), no obstante, no se debe perder de vista que el objetivo fundamental de la participación ciudadana es que ejerzan sus derechos y no sean vistos como meras clientelas políticas.

Por último, se considera necesario llevar a cabo una recopilación acotada a los instrumentos de política social comprendidos por cada una de las tres políticas analizadas. Éstos se presentan en el cuadro 5.3

Cuadro 5.3
Componentes de Política Social presentes en el SAM, Hambre Cero y Cruzada Nacional contra el Hambre

<i>Componente de Política Social</i>	<i>SAM</i>	<i>Hambre Cero</i>	<i>CNCH</i>
Transferencias monetarias		X	X
Entrega de canastas o despensas de alimentos		X	X
Cupones o tarjetas alimentarias		X	X
Comedores comunitarios		X	X
Orientación y educación nutricional	X	X	
Venta de productos a precios subsidiados	X	X	X
Programas de alimentación escolar		X	
Distribución de suplementos nutricionales	X	X	
Entrega de insumos para producción de alimentos (fertilizantes, semillas, etc.)	X		
Servicios financieros para pequeños agricultores (crédito, aseguramiento, etc.)	X	X	
Programa de compras gubernamentales	X	X	
Precios de garantía	X	X	X
Stocks de alimentos	X	X	X
Bancos de alimentos		X	

Fuente: Elaboración Propia con base en la información presentada en el capítulo 3

Se puede observar que los instrumentos que estuvieron presentes en las tres estrategias analizadas son aquellos que han existido desde alrededor de la última mitad del siglo: los precios de garantía a productores, los stocks de alimentos como almacenamiento de granos básicos y la venta de productos subsidiados. Sin embargo, si por ahora comparamos únicamente las políticas mexicanas (SAM y CNCH) se observa que, el SAM pese a existir en una época en la que existían menos instrumentos de política social⁸¹, incorpora algunos elementos que la cruzada no incluyó, como la orientación y educación nutricional, la distribución de suplementos nutricionales y la entrega de insumos para la producción de alimentos, los servicios financieros para pequeños agricultores. Si bien puede ser que

⁸¹ Principalmente la focalización y las transferencias monetarias condicionadas, símbolos de las políticas sociales a partir de los años noventa.

algunos de estos instrumentos estuvieran presentes en algunos programas estatales o federales preexistentes, no tuvieron un papel estelar ni mayor impulso gracias a la Cruzada.

Otra forma de analizar el cuadro 5.2.1 es con base en una lista de seis dimensiones que, según la experiencia de Hambre Cero, debe contener una política de seguridad alimentaria de acuerdo con Belik, Graziano da Silva et. al. (2012): 1) un programa de transferencias monetarias 2) un programa de estímulo a los agricultores familiares más pobres 3) un programa de acompañamiento en salud y nutrición 4) un programa de control de los alimentos consumidos por la población 5) un programa de educación alimentaria y nutricional amplio que difunda los principios de la alimentación saludable e incluya su difusión en medios de comunicación masiva 6) un programa de abastecimiento que asegure el acceso a alimentos de calidad para las poblaciones de bajos ingresos.

Hambre Cero, como es de esperarse, incluyó los seis componentes en su política social. En cuanto a los programas mexicanos, es evidente la similitud entre los mecanismos del SAM y los de Hambre Cero, con la única diferencia de las transferencias monetarias condicionadas. Por otra parte, la Cruzada Nacional contra el Hambre, al igual que Hambre Cero, incorporó un programa de Transferencias monetarias condicionadas que ya existía, aunque sin darle ningún impulso adicional en el marco de la estrategia como se hizo en Brasil. En cuanto a los otros cinco componentes, el análisis para la Cruzada contra el Hambre resulta complicado y queda como una limitación para esta investigación, dado que fuera de sus componentes más relevantes que ya se mencionaron (comedores populares, cupones alimentarios, huertos comunitarios) resulta difícil identificar, entre todo el universo de programas sociales existentes entre 2013 y 2018⁸², la existencia de programas de cada una de las cinco categorías y su permanencia o cambios en el marco de la cruzada.

Ahora, cabe preguntarnos cuáles entre estos instrumentos son los más efectivos en contribuir a la seguridad alimentaria y que, por tanto no deberían ser omitidos dentro de la política social que busca el acceso de la población a una alimentación adecuada. El CONEVAL (2019) analiza, la contribución de diversos tipos de políticas a la seguridad alimentaria y nutricional en diversos países del mundo. Su análisis llega a la conclusión de que las intervenciones holísticas que incluyen acceso a activos, entrenamiento y

⁸² El inventario de programas sociales de CONEVAL identifica 278 a nivel federal y 2,800 a nivel estatal.

transferencias monetarias son aquellas con un mayor grado de efectividad para reducir la inseguridad alimentaria, incidiendo sobre las dimensiones de disponibilidad y acceso. En esta misma categoría están los programas que conjuntan transferencias monetarias condicionadas, vouchers para adquisición de alimentos y pláticas de sensibilización nutricional, las transferencias monetarias no condicionadas a pobres extremos y los programas de donación de activos productivos como ganado. La evidencia revisada por CONEVAL sugiere que sólo cuando quien recibe la transferencia es una mujer, el efecto es positivo en indicadores como estatura para la edad e índice de peso en niñas y niños.

Para el caso particular de México, el CONEVAL analiza los 148 programas sociales que operan a nivel federal en 2019 y encuentra que únicamente 20 programas (alrededor del 13% del universo) son relevantes para combatir la carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad. Su análisis clasifica la relevancia en “Fuerte”, “Mediana” y “Ligera”, y encuentra que los 20 programas relevantes tienen una importancia “Ligera” (es decir, ninguno tiene incidencia fuerte o mediana), y entre estos, la mitad (10 programas) tienen que ver con el anexo 10 del PEF (Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas).⁸³

Teniendo en mente lo anterior, la política social de Hambre Cero de Brasil, si bien llegó a ser objeto de críticas por el hecho de que la mayor parte de sus recursos se utilizaron en el componente de transferencias monetarias (Bolsa Familia), esto fue un punto que contribuyó al éxito en la reducción de la inseguridad alimentaria en dicho país.

⁸³ Dichos programas son: Programa de Fomento a la Economía Social, Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART), Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Programa de Apoyo a la Educación Indígena, Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA), Desarrollo Rural, Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable, Programa Nacional de Becas y PROSPERA Programa de Inclusión Social (desaparecido en 2020).

6. Conclusiones y recomendaciones de política

El objetivo central de esta tesis fue elucidar sobre los elementos de política económica y social que han implementado un grupo de países latinoamericanos considerados exitosos en materia de seguridad alimentaria durante el periodo comprendido entre 2000 y 2020, así como sobre las bases teóricas de las políticas relevantes al respecto. Para llevar a cabo esta tarea se realizó una investigación sustentada en la literatura relevante, tanto teórica como empírica, apoyada en diversas fuentes académicas, institucionales, primarias y secundarias.

Como resultado cabe subrayar que la inseguridad alimentaria depende de elementos que van más allá de cuestiones económicas, y se ve determinada también elementos políticos, sociales e incluso ambientales. Ninguna corriente teórica cubre por sí misma todos los procesos que dan origen a la existencia de la inseguridad alimentaria, ni tampoco hay alguna que, por sí misma plantee una solución a sus muchas aristas. Asimismo, se debe tener en cuenta que la seguridad alimentaria cubre cuando menos cuatro dimensiones. En esa medida, su estudio teórico y empírico requiere un enfoque, digamos ecléctico o transdisciplinario. En consecuencia, la solución de la inseguridad alimentaria precisa un sistema de múltiples políticas que inciden en sus diversas dinámicas reproductoras tanto de tipo económico y político como en materia de derechos y protección social.

La intervención del Estado es clave en este proceso. La seguridad alimentaria requiere la intervención de políticas públicas; políticas que logren que se haga realidad efectiva la alimentación como derecho. Ese derecho se da en el papel solamente. Los alimentos son una mercancía cuyos precios y acceso se determinan -en su gran parte, o salvo mediación del Estado- como los de cualquier otra. Ergo, su acceso está sujeto a la capacidad económica de los individuos y hogares. Y, la evidencia urbi et orbi es que el mercado ha fallado brutalmente como mecanismo para que todos los hogares, especialmente los más pobres, puedan satisfacer sus necesidades alimentarias básicas.

Como se ha visto en la literatura, la inseguridad alimentaria, además de unas raíces de componente económico, tienen también causas de índole más bien política y social, determinadas históricamente. ¿Por qué en unas sociedades es aceptado que exista una proporción lacerante de hogares cuyo consumo no comprende alimentos suficientes? O

visto de manera global, ¿Por qué, la globalización tal y como la conocemos ahora o en formas anteriores, es consistente con que algunas naciones vivan hambrunas de manera casi persistente? ¿Por qué la arquitectura económica, financiera y social mundial no logra convencer o doblegar a los grandes actores económicos y financieros involucrados en la producción y distribución de alimentos a fin de colocar a la humanidad en una ruta de erradicación del hambre y de la inseguridad alimentaria? ¿Cómo garantizar, cómo avanzar en esa dirección, desde la producción en las cadenas alimentarias, su distribución y acceso a los hogares más vulnerables tenga o no el suficiente poder adquisitivo?

Entre las causas más fuertes de la inseguridad alimentaria, en América Latina y en el mundo en desarrollo en general, destaca la falta de ingreso; falta asociada a fenómenos más profundos como la pobreza, la desigualdad y la precariedades en el mercado laboral. Efectivamente, la literatura especializada -y el sentido común- coincide en que la insuficiencia de ingreso son determinantes de la seguridad en el acceso oportuno y persistente a los alimentos en las cantidades mínimas requeridas. A su vez, el ingreso en el mundo en desarrollo depende de los salarios -con especial influencia del nivel del salario mínimo- de la naturaleza formal/informal de la inserción laboral y los sistemas de seguridad social; todos ellos inciden en la seguridad alimentaria. Puesto en la óptica inversa, el desempleo y el subempleo, la precariedad salarial y la informalidad laboral tienden a asociarse con inseguridad alimentaria.

La relevancia del ingreso como determinante de la inseguridad alimentaria es, por así decirlo, modulada o potenciada por la prevalencia de otras carencias sociales, entre ellas el tener vivienda digna, servicios públicos de calidad en salud, agua potable, inter alia. Su prevalencia presiona el ingreso disponible de los hogares, y eleva la probabilidad de ser afectado por la inseguridad alimentaria y nutricional. Una combinación letal, todo ello, en contra de garantizar el derecho humano a la alimentación.

La inseguridad alimentaria conlleva costos humanos, sociales y económicos, como ha sido subrayado. Y, además, mina la productividad laboral, limita la formación del capital humano y agudiza la desigualdad, la exclusión y bien puede exacerbar el descontento social. La relación entre la seguridad alimentaria y el fortalecimiento del mercado interno -y por ende con la dinámica de crecimiento económico- debe ser evidente.

Por otra parte, así como la seguridad alimentaria es un requisito necesario pero no suficiente para el crecimiento económico, éste último -ni la estabilidad macroeconómica- tampoco garantiza por sí mismo seguridad alimentaria. La relación es particularmente ausente en países con altos niveles de desigualdad. En la presente disertación recabamos evidencia en cuanto a México y Brasil. El primero se encuentra mejor posicionado (aunque no por mucho) en indicadores como el impulso del crecimiento del PIB y la estabilidad de precios, pero el segundo tiene mejores registros para algunas condiciones relevantes para la seguridad alimentaria como el poder adquisitivo del salario mínimo, el de los salarios medios, el nivel y composición del gasto y el ingreso público y su orientación al campo social.

En cuanto a la estructura productiva, un sector agrícola dinámico, exportador tampoco garantiza la seguridad alimentaria. En la medida en que esté marcado por una aguda desigualdad donde pocas y muy grandes empresas agrícolas⁸⁴ controlan la composición y nivel de la oferta, la producción no asegura de manera alguna la disponibilidad oportuna de alimentos, a niveles básicos a precios accesibles y calidades suficientes. Para corregir esta falencia habría que revalorizar al sector de agricultura campesino para el autoconsumo y para mejorar la disponibilidad doméstica de alimentos y, en última instancia, generar más empleo rural.

El caso de Brasil, uno de los grandes exportadores de productos alimenticios o agropecuarios en el mundo, demostró que la dinámica penetración de sus productos en los mercados internacionales dista de incentivar la seguridad alimentaria. Muestra a su vez que el logro de ésta se ha visto cimentado en la producción de pequeños campesinos dedicados a la agricultura familiar. Sin embargo, la agricultura campesina se ve cada vez más afectada por la amenaza del cambio climático (cuestión que merece un estudio detallado aparte). A su vez, es pertinente enfatizar que nuevos modelos de producción -marcados por sus dinámicas económicas y sus aspectos tecnológicos, sociales y culturales, también están subordinada a influencias emanadas de factores políticas, como se evidenció en nuestro estudio del Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Cambios en contextos políticos, más que criterios de eficiencia y eficacia, bien pueden marcar el inicio, la continuación o el fin de

⁸⁴ Como consecuencia de la competencia imperfecta en los mercados de bienes, servicios y financieros y la tendencia a la concentración de la tierra (Graziano da Silva y Takagi, 2012).

proyectos importantes en materia de seguridad alimentaria por encima de consideraciones económicas o sociales.

Otro apunte de nuestro trabajo concierne a la pertinencia del desarrollo rural en países en desarrollo para reducir la volatilidad de los precios de los alimentos, promover la producción alimentaria hacia lograr cierto grado de seguridad e incluso soberanía alimentaria. Por el lado del acceso, la existencia de marcos legales y regulatorios adecuados, de instituciones con responsabilidades y objetivos bien definidos en materia de seguridad alimentaria son factores de peso. Asimismo, la puesta en marcha de programas sociales de ayuda a grupos vulnerables puede ser crucial para que fortalezcan sus ingresos y poder de compra de alimentos, lo que se vuelve todavía más perentorio en periodos de crisis económica, sobre todo si se acompañan de alzas en precios de los alimentos.

El logro y permanencia de las estrategias, de las políticas públicas en pro de la seguridad alimentaria requiere un compromiso fuerte y sostenido, asumido por todos los actores y partidos políticos. El respaldo activo de la ciudadanía en su implementación y monitoreo ayuda a mantener su continuidad ante cambios de gobierno, a reducir la corrupción en y el uso clientelista o partidario de los recursos. La seguridad alimentaria debe verse como derecho ciudadano y no como dádiva del gobierno en turno.

Ello implica coordinación fina entre los actores económicos, políticos y sociales clave en la producción y distribución de alimentos, así como en las políticas sociales de apoyo a los ingresos y al bienestar general de la población. Esta coordinación, como quedó manifiesto con el análisis de Hambre Cero en Brasil, puede ser más efectiva si queda claro la delimitación de las responsabilidades y liderazgos de las instituciones y actores participantes, la definición clara de objetivos, con métrica verificables, y la transparencia en el uso de recursos e instrumentación de las políticas y acciones correspondientes.

Del análisis de las tres políticas de seguridad alimentaria que se compararon en este trabajo, podemos decir que la de Brasil fue exitosa, y, en el caso de México, una lo fue parcialmente. Los factores detrás de su éxito o fracaso se han expuesto ampliamente en la tesis. Pero, de forma sucinta, cabe apuntar ciertos factores que contribuyeron al éxito de Hambre Cero y que estuvieron débiles o ausentes en la fallida experiencia mexicana de la Cruzada contra el Hambre. Estos son los siguientes: a) voluntad política para modificar la

inercia de las instituciones y dependencias a través de las cuáles operaría la política de seguridad alimentaria, aunado a deficiencias en la creación de nuevas instituciones, b) voluntad política para asegurar los recursos financieros necesarios, c) consenso y apoyo de todos los sectores políticos y sociales para evitar la desarticulación de estas políticas ante turbulencias económicas y políticas, d) tradición o práctica reciente de lucha ciudadana en favor del derecho a la alimentación, misma que derivó en una amplia participación y respaldo social a las políticas gubernamentales.

En México, la política pública no ha logrado avances suficientes en pro de la seguridad alimentaria. Es tarea pendiente la construcción e instrumentación de una estrategia efectiva de largo plazo con ese fin. Por una parte, y siguiendo a la CEPAL, coincidimos en que la mejor política social es la política económica. La primera debe de dejar de ser meramente la que busca corregir los adversos impactos de la segunda. En consecuencia, es necesario avanzar con ambas vías de forma simultánea. Para el éxito de las políticas de seguridad alimentaria se requieren políticas que incidan en ámbitos, aparentemente ajenos a dicha meta, por ejemplo sobre políticas fiscales sobre la distribución del ingreso y de la riqueza, dimensión que no ha estado presente en el caso de México.

No parece exagerado concluir que la seguridad alimentaria no ha sido prioridad en la política pública de México, al menos en lo que se refleja en el uso de recursos fiscales, económicos o financieros. En este sentido, el CONEVAL (2019) refiere, dada la magnitud de las carencias sociales del país -entre ellas las ligadas a la alimentación- cambios modestos no son suficientes. Y, aclara que las intervenciones de gran alcance, que incidan en las trayectorias de bienestar (y alimentación aquí agregamos) de las poblaciones objetivo son costosas. Pero son más rentables en el largo plazo que intervenciones insuficientes, de menores recursos e interrumpidas regularmente. Grandes problemas requieren grandes compromisos y recursos para su solución.

Las políticas de seguridad alimentaria deben abordar el problema de forma multisectorial. Si bien tradicionalmente se ha visto como sus dos ejes a las políticas agrícolas y de asistencia social, la seguridad alimentaria está estrechamente vinculada con otros aspectos como el ingreso, la pobreza, la desigualdad y empleo de las poblaciones, ya no se diga la salud, la educación y el acceso a servicios básicos. Atender esto requiere una nueva agenda de desarrollo.

En el caso de México, se han dado muchos programas que atienden alguno de los aspectos ligados a determinantes de la seguridad alimentaria y nutricional, en los distintos niveles de gobierno. Pero su existencia -interrumpida por cierto- e instrumentación desarticulada de una estrategia de combate a la desigualdad y a la pobreza, de impulso al crecimiento de la actividad económica y el empleo digno, conforman una política eficiente y eficaz hacia la seguridad alimentaria. De hecho, hoy en día no hay una institución con mandato efectivo por la seguridad alimentaria.

El análisis realizado sugiere que, en las políticas públicas por la seguridad alimentaria, tres elementos son fundamentales para su buen funcionamiento y éxito: i) la coordinación entre instituciones, ii) los recursos suficientes, y iii) el apoyo político y la participación ciudadana. Las tres políticas analizadas en este trabajo buscaron en mayor o menor medida contar con estos elementos como ejes de sus acciones. En el caso de México, el fallo en la coordinación institucional y el escaso involucramiento de las comunidades, ciudadanía y sociedad civil contribuyeron al fracaso o la eliminación de las estrategias mismas. El análisis sugiere que en ocasiones estas políticas han estado relativamente bien planeadas de acuerdo a su contexto temporal, pero pobremente ejecutadas en tanto que se volvieron incapaces de remover obstáculos económicos, políticos y sociales que fueron surgiendo, o que ya existían de un inicio.

Los objetivos de las políticas y programas de seguridad alimentaria no han sido ajenos al modelo económico y al entorno político. En el caso de México, el SAM y la Cruzada Nacional contra el Hambre surgieron después de periodos de desastres agrícolas y aumentos de precios de los alimentos, lo que en este trabajo, siguiendo a la literatura, hemos referido como crisis alimentarias. En el caso de Brasil, Hambre Cero fue producto de la decisión de convertir en política pública de primera prioridad una lucha social con décadas de existencia, de la experiencia de políticas locales previas. Cabe remarcar que se tomaron en serio las recomendaciones de la FAO y el compromiso de erradicar el hambre para 2015 y cumplir esta meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

No sólo las crisis económicas y financieras son culpables de la cancelación de políticas sociales incluyendo a las de seguridad alimentaria. También lo han sido las crisis políticas, la pérdida del apoyo político, las fallas de diseño, instrumentación o de coordinación entre instituciones. También está detrás en ocasiones el fracaso o incluso ausencia de interés en

involucrar a las comunidades, ciudadanos y sociedad civil en general. La mezcla de todos estos factores llevó a una prematura cancelación del SAM y a la irrelevancia de la Cruzada contra el Hambre, que derivó también en su suspensión. En el caso de Brasil, fue más difícil desaparecer tales programas cuando hubo un cambio de gobierno. Si ocurrió, pero de forma menos drástica ante la existencia de leyes que lo protegían, y la mayor conciencia y participación sobre la seguridad alimentaria.

En línea con los argumentos anteriores, podemos decir que la hipótesis central de este trabajo: el éxito en las estrategias para mejorar sus niveles de seguridad alimentaria, -principalmente en su dimensión de acceso- ha dependido tanto del diseño, e instrumentación con intersectorialidad de las políticas públicas como de los concesos políticos y sociales detrás de ellas, se acepta. De tal forma, a continuación se presentan algunas sugerencias de política pública para avanzar mejor en la construcción de la seguridad alimentaria para el caso de México. Las sugerencias cubren reflexiones sobre objetivos intermedios en ámbitos de la economía que son determinantes fundamentales de la seguridad alimentaria o bien en programas específicos a poner en marcha; todos ellos se desprenden de nuestra investigación.

Por el lado de la política económica y social:

- Reconocer como parte integral de la agenda de desarrollo nacional que la alimentación es un derecho humano, indivisible que, para ser ejercido cabalmente, no puede separarse de los otros derechos.
- Crear empleo digno es crucial, formal con remuneraciones suficientes para al menos adquirir la canasta básica tanto alimentaria como no alimentaria. Asegurar empleos dignos es apremiante, sobre todo en la población más pobre, entre ella la rural que es la que de forma más severa padece inseguridad alimentaria y hambre.
- Construir un sistema de salud y protección social universal ayudaría enormemente a garantizar la seguridad alimentaria. Un avance en esa dirección sería tener como meta una reforma fiscal -progresiva, sostenible e integral, es decir que abarque ingresos, gastos y financiamiento- que permita elevar el gasto público en salud, educación y en protección social como proporción del PIB, al menos a los niveles

promedio de América Latina, o mejor aún de la OCDE. Contar con esos derechos cubiertos de manera universal por el Estado, daría margen a las familias pobres para dedicar los recursos necesarios a satisfacer sus necesidades alimentarias básicas.

- El sistema de protección social deberá incluir un seguro de desempleo, adecuadamente diseñado en el marco de las políticas fiscales y monetarias contracíclicas, para proteger el acceso a la alimentación de las familias cuyos proveedores pierden el empleo.
- Asegurar los compromisos o apoyos políticos en pro de la seguridad alimentaria persistente. Ello implica en especial, asignar presupuesto público diseñado con detalle para este fin. No puede ser un renglón, digamos, residual en las finanzas públicas como al parecer ocurrió en México, en la Cruzada Nacional contra el Hambre. El caso brasileño de Hambre Cero evidencia que la inseguridad alimentaria puede ser revertida en poco tiempo si existe voluntad política.

En la esfera institucional:

- Impulsar una ley de seguridad alimentaria y nutricional a nivel federal que establezca los lineamientos, responsabilidades, presupuestos y mecanismos para diseñar, ejecutar y evaluar la política de seguridad alimentaria. Esta debe garantizar la permanencia de la política de seguridad alimentaria ante cambios de gobierno. Actualmente se discute en México la aprobación de la Ley para una Alimentación Adecuada y Sostenible. Habrá que empujar que, aun en el marco de austeridad, se le asignen los recursos necesarios.⁸⁵ Una vez más el tema de la reforma fiscal surge con fuerza para lograr esta meta sin descarrilar la pauta de endeudamiento público. Por otra parte, dicha ley debe dar gran cabida al factor territorial considerando las características locales de los estados y municipios.⁸⁶ Una referencia en México es

⁸⁵ “Importa mucho que estos mecanismos de coordinación interinstitucional no generen presión presupuestaria adicional” declaró una senadora en un foro de discusión de la mencionada ley, de acuerdo con reporte gubernamental que se puede consultar en <https://rb.gy/f3rbx>

⁸⁶La FAO cuenta con una guía para legislar y diseñar leyes, con listas de verificación de los elementos deseables de incluir en una ley de seguridad alimentaria. Ver “Guía para Legislar sobre el Derecho a la Alimentación” (2010) <http://www.oda-alc.org/documentos/1341424742.pdf>

la ley de seguridad alimentaria de la CDMX. Esta fija presupuestos que se deben destinar a este fin y también los mecanismos de coordinación con alcaldías (si bien un análisis más detallado de esta ley y su conveniencia como punto de partida queda fuera del alcance de esta investigación). Cabe subrayar, empero, que la existencia de leyes debe acompañarse de garantías para su cumplimiento. Solo así el marco legal y regulatorio cumple y contribuye con el fin para el que ha sido creado. Reto importante es cómo asegurar -en caso de ser exitoso- que una estrategia y su con o sin marco regulatorio y legal no sea revertida por un nuevo gobierno de orientación política contraria. Ello es ilustrado por el desmantelamiento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria en Brasil a partir de 2016, y el SAM en México.

- Del caso de Brasil se aprende que se puede comenzar a actuar en favor de la seguridad alimentaria antes de que el marco legal y regulatorio (que puede tomar cierto tiempo) esté consolidado. De hecho, su operación o práctica misma puede llevar a su posterior formalización institucional, legal. Asimismo, ese caso también muestra que la formalización puede iniciar con leyes de, por así decirlo, menor rango e ir escalándose en el marco legal más amplio. Contrario al caso de México, que, si bien en 2011 incluyó el derecho a la alimentación en la constitución, aún no tiene una ley de seguridad alimentaria federal y casi ninguna local. Ello ilustra, que -al menos en las economías emergentes con democracias y arcos institucionales frágiles, escasamente consolidados- la voluntad política es indispensable para la ejecución de fondo y no solo de forma de la política pública aun con todo el marco legal y regulatorio en vigencia.
- Los casos estudiados sugieren la creación de una institución pública responsable de coordinar las políticas de seguridad alimentaria. Esta debe ser vigilada escrupulosamente para que no ocurra como en la actualidad en Segalmex..⁸⁷
- Parecen pasos en la dirección correcta el apoyo en prácticas agroecológicas a pequeños agricultores, el programa de precios de garantía a productos básicos⁸⁸,

⁸⁷ La tesis se desarrolló mucho antes de que se conocieran las irregularidades en el funcionamiento de SEGALMEX. Su análisis sería objeto de una investigación igual o más profunda que la presente.

⁸⁸ La investigación de campo de Herrera-López (2022) encuentra que los productores beneficiarios de dicho programa manifiestan una mejora en sus ingresos y sugieren ampliar su cobertura no sólo

programas de acceso a fertilizantes y otros que en su momento planteó el SAM y en busca de la seguridad alimentaria.

- Un impulso adicional a productores campesinos sería escalar las cantidades que se les compra bajo el esquema de precios de garantía.
- La evidencia de México y la experiencia de Hambre Cero, sugieren que las transferencias monetarias condicionadas bien focalizadas son efectivas para combatir la inseguridad alimentaria. Para México, Nos parece que la suspensión de PROSPERA-OPORTUNIDADES-PROGRESA no fue la mejor decisión para contribuir con la seguridad alimentaria, y lo mismo ocurre con la desaparición de las escuelas de tiempo completo que contribuían con la alimentación de niñas y niños.⁸⁹
- Otra intervención que puede contribuir a la seguridad alimentaria de los estratos de menores ingresos son los comedores populares. De acuerdo con los hallazgos de esta investigación, han contribuido de forma importante con la seguridad alimentaria en grandes ciudades en Brasil. Si bien en México fueron suspendidos junto con la Cruzada contra el Hambre a nivel federal, son una política que subsiste consideramos que con resultados positivos en la Ciudad de México.
- Un factor que atraviesa a toda la política social y no sólo de seguridad alimentaria es la necesidad de un padrón de sus beneficiarios, de acceso público y transparente. Esto se hizo en Brasil con Hambre Cero. En México, en la Cruzada contra el Hambre no llegó a consolidarse. Esto es importante en, al menos, dos aspectos: i) como herramienta para que los recursos lleguen a los hogares que más lo necesitan, y ii)

en términos de personas, sino también de variedad de cultivos, así como mejorar el transporte de las parcelas a los centros de distribución.

⁸⁹ Estudios como el de Jaramillo Molina (2022) muestran que, con el cambio de política social a partir de 2019, se han gastado menos recursos en política social como proporción del PIB que en sexenios anteriores y no han beneficiado a los deciles más bajos de la población; es decir, la política social se ha vuelto más regresiva pues actualmente menos familias en pobreza extrema reciben apoyo de algún programa social.

Ello se explica por el carácter universal que se busca imprimir a rubros como las pensiones no contributivas a adultos mayores, becas y apoyos a personas con discapacidad que se plasmaron como derechos en la constitución. La búsqueda de universalidad nos parece muy bien, sin embargo, el hecho de que la fuente de sus recursos sea la desaparición de otros programas, o que su extinción se deba a motivos políticos, no parece la mejor alternativa, si bien dicho programa ha tenido fallas que se debieron subsanar a fin de volverlos efectivos en alcanzar sus objetivos.

en aras de la transparencia y monitoreo por parte de los organismos fiscalizadores públicos y de la sociedad civil.⁹⁰

- En cuanto a priorizar la atención a los grupos más marginados y vulnerados en su derecho a la alimentación, los datos del INEGI y del Instituto Nacional de Salud Pública son una buena herramienta para identificarlos geográficamente. Ello puede servir para atender oportuna y prioritariamente a grupos que experimenten hambre -expresión extrema de la inseguridad alimentaria-, como al parecer fue en su momento el caso de los rarámuris. Algo similar hizo Brasil al dar preponderancia en su programa a ciertas comunidades indígenas o étnicas.
- Otra medida plausible en el eje de la distribución es la expansión y fortalecimiento de los bancos de alimentos. La Red de Bancos de Alimentos de México estima que un tercio de los alimentos que se producen en el país se desperdician. En México los bancos de alimentos funcionan por medio de colaboración con empresas como supermercados, restaurantes, hoteles y otros establecimientos, que pueden obtener condonaciones fiscales. Los bancos de alimentos obtienen donaciones o adquieren los alimentos a precios simbólicos y los entregan a personas en situación de vulnerabilidad alimentaria. Estas prácticas no están reguladas por alguna ley federal, y son las entidades federativas las que establecen las regulaciones y características de los incentivos fiscales para donaciones de alimentos. Un paso más allá sería mirar, por ejemplo, a la regulación de Francia, que ha establecido leyes más firmes para evitar el desperdicio de alimentos, entre ellas la prohibición a los supermercados de desechar los productos no vendidos y en su lugar sean donados.
- Por otra parte, el acompañamiento nutricional debe estar presente en toda política de seguridad alimentaria. Ello no parece de manera patente en la política alimentaria de los últimos años en México.

⁹⁰ En este aspecto, CONEVAL (2022) refiere como un aspecto positivo del programa de impulso a la producción campesina “Producción para el Bienestar” el que cuenta con un padrón de beneficiarios público, práctica que recomienda extender a todos los programas sociales.

- En otro nivel que involucra la seguridad alimentaria no sólo de las personas vulnerables, sino de toda la población, está el componente de educación y orientación alimentaria en escala masiva, por lo que se requieren campañas serias de orientación alimentaria en redes sociales, radio, televisión e incluso en el transporte público⁹¹, donde, contrario a lo deseable, es común encontrar publicidad de comida chatarra. Por otra parte, se debe vigilar el cumplimiento de la prohibición de venta de este tipo de alimentos en las escuelas en vigor desde 2021. En estrecha relación con lo anterior, se requieren regulaciones más estrictas de etiquetados claros y entendibles, e identificación de transgénicos.

Para que las propuestas arriba formuladas puedan ser posibles, ya se ha mencionado que la voluntad y compromiso político sostenido más allá del rédito electoral es fundamental. En otras palabras, la seguridad alimentaria no debe ser una política de gobierno sino de Estado. Este compromiso se debe extender en la voluntad para llevar a cabo reformas estructurales e institucionales que sienten las bases de una nueva agenda de desarrollo robusto, incluyente y sustentable. La de mayor urgencia y calibre es una reforma fiscal progresiva que fortalezca los recursos del gobierno, haga más eficiente su gasto, le dote de capacidad contracíclica y asegure avanzar a un sistema de protección social universal. La agenda de desarrollo debe estar basada en un enfoque en pro del cumplimiento de derechos, incluyendo la seguridad alimentaria.

Por otra parte, no sería este el primer trabajo que refiere la necesidad de analizar las características del pacto fiscal que preserve a las entidades federativas fuertemente dependientes del gobierno federal en materia financiera. Como sugieren las conclusiones de esta investigación, es fundamental que los gobiernos locales tengan mayores facultades y/o recursos para involucrarse en la determinación de sus propias políticas, en particular las de seguridad alimentaria. Ello permitiría tomar mejor en cuenta la gran diversidad geográfica, económica y cultural en la política correspondiente. No obstante, estos aspectos quedan fuera del alcance de la presente investigación, así como una mayor profundidad en otros aspectos como los efectos de la inseguridad y la violencia sobre la disponibilidad,

⁹¹ El contraejemplo es la publicidad de comida y bebidas chatarra que abunda en las estaciones y vagones del metro y Metrobús de la Ciudad de México; además, para poder acceder a la red de wifi gratuita del sistema de transporte colectivo, se requiere la previa reproducción de un video con publicidad de Coca-Cola.

estabilidad y acceso a la alimentación o la sustentabilidad ambiental de los sistemas alimentarios o una perspectiva más detallada desde las cuestiones de género y grupos poblacionales específicos.

Referencias

- Aguilar, A., Camaal, I., Barrios, G., y Ortiz, M. (2019). *¿Hambre en México? Una alternativa metodológica para medir la seguridad alimentaria*. *Revista Estudios Sociales*.
- Albrechtsen, K. (1986). *Producción de alimentos básicos en México y economía campesina* [Tesis de Doctorado]. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Alimentación y sustentabilidad. (2022). *Violencia, crimen organizado y alimentación*. <https://www.youtube.com/watch?v=g-Wk3fXIQacyt=3s>
- Alves Ferreira, A., Araujo de Mattos, R., y de Bem-Lignani, J. (2022). National Trends and Disparities in Severe Food Insecurity in Brazil between 2004 and 2018. *Nutritional Epidemiology and Public Health*. <https://doi.org/10.001596/2019>
- Amorim, B., y Bilo, C. (2019). *Seguro-Desemprego ao redor do mundo: uma visao geral*.
- Ángeles, P., y Cajica, M. del P. (2021, September). *El mercado de harina de maíz en México: un enfoque económico y jurídico*. *Derecho En Acción*. <https://derechoenaccion.cide.edu/el-mercado-de-harina-de-maiz-en-mexico-un-enfoque-economico-y-juridico/>
- Arce, A. (1986). *The Administration of Agrarian Policy in a Less Developed Country: the case of the SAM in Mexico*. University of Manchester.
- Arteaga Pérez, J. (1985). El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): una perspectiva política. *Estudios Sociológicos*, 3(8), 297–313. <https://about.jstor.org/terms>
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2018). *Auditoría de Desempeño 2018-0-20100-07-0288-2019 Cruzada Nacional contra el Hambre*. <http://www.movil.inapam.gob.mx>.
- Austin, J., y Esteva, G. (1985). SAM is dead - long live SAM. Birth, death and reincarnation in Mexican food policy. *Food Policy*, 10(2).
- Belik, W. (2013a). The Brazilian Food and Nutrition Security Policy: Concept and Results. In C. Scherrer (Ed.), *The Food Crisis. Implications for Labor* (pp. 173–196). Rainer Hampp Verlag.
- Belik, W. (2013b). The Brazilian Food and Nutrition Security Policy: Concept and Results. In C. Scherrer y S. Debdulal (Eds.), *The Food Crisis. Implications for labor* (pp. 173–196).
- Belik, W., Graziano da Silva, J., y Takagi, M. (2012). *Para los críticos de Hambre Cero* (M. Del Grossi, J. Graziano da Silva, y C. Galvao de Franca, Eds.). FAO.
- Baer-Nawrocka, A., y Sadowski, A. (2019). Food security and food self-sufficiency around the world: A typology of countries. *PLoS ONE*, 14(3), 1–15. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0213448>
- Barret, C. (2002). Food Security and Fodd Assistance Programs. In B. Gardner y G. Rausser (Eds.), *Handbook of Agricultural Economics* (Vol. 2A, pp. 2104–2189).

- Belik, W. (2013). The Brazilian Food and Nutrition Security Policy: Concept and Results. In C. Scherrer (Ed.), *The Food Crisis. Implications for Labor* (pp. 173–196). Rainer Hampp Verlag.
- Bellamy Foster, J. (2016). Marx as a food theorist. In *Monthly Review* (Vol. 68, Issue 7, pp. 1–22). Monthly Review Press. https://doi.org/10.14452/MR-068-07-2016-11_1
- Boltvinik, J. (2007). Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza. *Desacatos*, 53–86.
- Bonilla Sánchez, A., y Zaragoza Badillo, J. (2011, September). La explotación intensiva y extensiva de la naturaleza. Ideas sobre su posible modelación matemática. *Dimensión Económica*, 2(6), 9–20. <http://cederul.unizar.es/revista/num09/1.pdf>
- Bultmann. (2013). Evaluation of the Brazilian Fome Zero and the Mexican Oportunidades Anti-hunger Programs as Strategies to Improve Food Security.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2001). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2004). *Ley General de Desarrollo Social*.
- Can Gurcan, E., Otero, G., y Pechlaner, G. (2013). The political economy of “food security” and trade: Uneven and combined dependency. *Rural Sociology*, 78(3), 263–289.
- Cejudo, G., y Michel, C. (2015). *Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México*. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357542721002>
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). (2019). *El derecho a la alimentación en México: políticas públicas, autosuficiencia, calidad y nutrición*.
- Cerón Vargas, J. A., y Flores González, S. (2017). Análisis del Bienestar y Seguridad Alimentaria: el Caso de los Comedores Populares en la Ciudad de México. *Panorama Económico*, XIII(25), 25–62.
- Cofre, E., Moncayo, M., y Yagüe, J. L. (2016). Seguridad y Soberanía alimentaria: análisis comparativo de las leyes en siete países de América Latina. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 242. <https://www.researchgate.net/publication/304540454>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2022). *Hacia una Seguridad Alimentaria y Nutricional Sostenible en América Latina y el Caribe en respuesta a la crisis alimentaria mundial*. <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>.
- Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Tabasco, CCYTET. (2020). Reporte sobre la Primera Jornada Tabasqueña de Conocimiento: “Seguridad Alimentaria”.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2013). *Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. www.coneval.gob.mx
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2016). *Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016*. www.coneval.gob.mx
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), (2018). *Cruzada Nacional contra el Hambre. Recuento 2013-2018*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2019). Metodología de la Medición MULTidimensional de la Pobreza en México. Medición del Acceso a la Alimentación a través del enfoque de Seguridad Alimentaria.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2022). Fichas de Monitoreo y Evaluación 2021-2022 de los Programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social.
- Costa Maia, N. J., Mourão, G. D. A., Águas, T. D. A., Martins, J. A., Gonçalves, L. M., y Monteiro, P. H. da S. (2019). Price of Basic Food Basket in Brazil and the World (2003-2017): Causes and Consequences. *Journal of Experimental Agriculture International*, 1–10. <https://doi.org/10.9734/jeai/2019/v32i130093>
- Council on Hemispheric Affairs. (2005, July 26). *The Fome Zero Program – Brazil's Losing Struggle to Help the Hungry: Lula's Leadership Fading*.
- Coutiño Velásquez, J. (2022). *La Institucionalización de la Pobreza Alimentaria desde el Sistema Alimentario Mexicano hasta la Cruzada Nacional contra el Hambre*. Universidad Autónoma Chapingo.
- Cruz Herrera, K., Valdivia Alcalá, R., Martínez Damián, M., y Contreras Castillo, J. (n.d.). *Autosuficiencia alimentaria en México: precios de garantía versus pagos directos al productor*.
- Cuéllar, J. A. (2011). *Programa de Seguridad Alimentaria: Experiencias en México y otros países*.
- Delgado Campos, V. I. y Culebro Moreno, J. E. (2019). *Política social y transferencia de políticas públicas. Coordinación y aprendizaje en la Cruzada Nacional Contra el Hambre en México*. Revista de El Colegio de San Luis, 215–239. <https://doi.org/10.21696/rcsl92020191004>
- Delgado, N. G., y Zimmermann, S. A. (2022). El desmonte del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) y la garantía del Derecho Humano a la Alimentación en Brasil. *Polis Revista Latinoamericana*, 22(63), 32–51. <https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2022-N63-1771>
- Del Grossi, M., Graziano da Silva, J., y Takagi, M. (2006). *El Programa Hambre Cero dos años después*.

- De Luna-Bonilla, X., Cruz-Reyes, M. A., y Chávez-Ayecac, V. (2021). *Pobreza alimentaria, la crisis socioeconómica: una mirada desde la teoría de las capacidades*.
- De Paula, N., y Delgado, N. (2016). Fragmentation of Brazilian Food System: Between Global Markets and Food Security. *Journal of Food Security*, 4(5), 120–125. <https://doi.org/10.12691/jfs-4-5-3>
- Devereux, S. (2001). Sen's entitlement approach: Critiques and counter-critiques. *Oxford Development Studies*, 29(3), 245–263. <https://doi.org/10.1080/13600810120088859>
- Díaz-Carreño, M. A., Sánchez-León, M., y Díaz-Bustamente, A. (2016). Inseguridad alimentaria en los estados de México: un estudio de sus principales determinantes. *Economía, Sociedad y Territorio*, xvi, 459–483.
- Duarte, T., y Elías Jiménez, R. (2007, December). Aproximación a la Teoría del Bienestar. *Scientia et Technica*, 37, 305–310.
- Ennes, A. (2022). *Regiones de Brasil: Estados y Características Principales*. Caminhos Language Center. <https://caminhoslanguages.com/es/blog/regions-of-brazil/>
- Organización de Las Naciones Unidas Para La Alimentación y la Agricultura (FAO), (1996). *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*. <https://www.fao.org/3/w3613s/w3613s00.htm#:~:text=Se%20deber%C3%A1%20prestar%20particular%20atenci%C3%B3n,ecol%C3%B3gicos%20relacionados%20con%20el%20clima>.
- FAO, FIDA, OMS, P. y U. (2021). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*.
- FAO, FIDA, PMA, UNICEF, y OMS. (2022). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022. In *Versión resumida de El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022*. FAO; IFAD; WHO; WFP; UNICEF; <https://doi.org/10.4060/cc0640es>
- Fox, J. (1993). *The Politics of Food in Mexico*. American University.
- Friedman, H. (n.d.). *Food regimes and their transformation*. Retrieved May 21, 2023, from Food regimes and their transformation. <http://www.foodsystemsacademy.org.uk/audio/harriet-freidmann.html>
- Gallardo García, E., y López Salazar, R. (2015). Las políticas alimentarias de México: un análisis de su marco regulatorio. *Estudios Socio-Jurídicos*, 17(1), 11–39. <https://doi.org/10.12804/esj17.01.2014.01>
- Galvao de Franca, C., y Soriano, J. (2012). Territorios de la Ciudadanía: Innovación en la senda de Hambre Cero. In *Fome Zero. La Experiencia Brasileña*. FAO.
- Gálvez, A. (2018). *Eating NAFTA. Trade, food policies, and the destruction of Mexico*.
- Gasca, J., y Torres, F. (2014). El control corporativo de la distribución de alimentos en México. *Problemas Del Desarrollo*, 133–155.

- Gil Lobo, A. (2020). El Coste de Alimentarse en el Mundo. https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/mapa-coste-alimentarse-mundo/#google_vignette
- Gómez Bruera, H. (2013). Desafíos para garantizar el derecho a La alimentación: las experiencias contrastantes de México y Brasil. *Cepal*, 88.
- Gómez Oliver, L. (1978). Crisis agrícola, crisis de los campesinos. *Comercio Ex Terior*, 28(6), 714–727.
- González, H., y Macías, A. (2007). Vulnerabilidad alimentaria y política agroalimentaria en México. *Desacatos*.
- González, M. (2016). “La construcción de la Soberanía Alimentaria como modelo de fortalecimiento en las estrategias de Estado para garantizar el derecho a la alimentación. Las experiencias de México y Brasil”. Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- Graziano da Silva, J. (2021). ¿Por qué regresó Brasil al mapa del hambre? *El País*. <https://elpais.com/planeta-futuro/2021-02-02/por-que-regreso-brasil-al-mapa-del-hambre.html>
- Graziano Da Silva, J., Ortega, J., y Faiguenbaum, S. (2008). *Estrategias de Desarrollo, Políticas Públicas y Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe* (Documento de Trabajo N°18; Programa Dinámicas Territoriales Rurales).
- Herrera López, E. I. (2022). *Influencia de la Política de Precios de Garantía en las Condiciones de Producción y Bienestar Económico de Campesinos: el caso del maíz en Amayuca, Morelos*.
- Huesca, L., López, R., y Palacios, M. (2015). El Programa de Apoyo Alimentario y la política social integral en la Cruzada contra el Hambre en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 227, 379–413.
- Irffi, G., Silva, F. J., y Urano De Carvalho. (2016). Brasil, 1981-2013: efectos del crecimiento económico y de la desigualdad de los ingresos en la pobreza. *Revista de La CEPAL. No. 120*.
- Jaramillo Molina, M. E. (2022). “Primero los menos pobres”: Política social, desigualdad y pobreza durante el sexenio de López Obrador. *Análisis Plural*, 1. <https://doi.org/10.31391/ap.vi1.20>
- Lemos Figueroa, M., Baca del Moral, J., y Cuevas Reyes, V. (2018). Poverty and food insecurity in the mexican countryside: an unsolved public policy issue. *Textual*, 71, 71–105. <https://doi.org/10.5154/r.textual.2017.71.004>
- Levario Flores, A. E. (2018). *La seguridad alimentaria como guía de política pública*. El Colegio de San Luis.
- Luiselli, C. (1982). *The Sistema Alimentario Mexicano (SAM): Elements of a program of accelerated production of basic foodstuffs in Mexico*.

- Luiselli, C. (2017). El Sistema Alimentario Mexicano: 1980-1982. In Siglo XXI Editores (Ed.), *Agricultura y alimentación en México. Evolución, desempeño y perspectivas*.
- Luiselli, C. (2023). Situación rural y agroalimentaria en México (Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, Ed.).
- Machado de Sousa, L., Saint-Ville, A., Samayoa-Figueroa, L., y Melgar-Quiñonez, H. (2019). Changes in food security in Latin America from 2014 to 2017. *Food Security*, 11(3), 503–513. <https://doi.org/10.1007/s12571-019-00931-0>
- Machado de Sousa, L., Segall Corrêa, A. M., Saint Ville, A., y Melgar Quiñonez, H. (2019). Food security status in times of financial and political crisis in Brazil. *Cadernos de Saude Publica*, 35(7). <https://doi.org/10.1590/0102-311x00084118>
- Maluf, R. (2012). El CONSEA en la Construcción del Sistema y la Política Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional. In C. Galvao De França, M. Del Grossi, y J. Graziano da Silva (Eds.), *Fome Zero. La Experiencia Brasileña* (pp. 285–310). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- McMichael, P. (2009). A food regime analysis of the “world food crisis.” *Agriculture and Human Values*, 26(4), 281–295. <https://doi.org/10.1007/s10460-009-9218-5>
- Moyado Flores, S. (2019). Transferencias Monetarias Condicionadas. Prospera y la pobreza en México. In *Desigualdad socio-espacial, innovación tecnológica y procesos urbanos. : Vol. III*. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM.
- Nassif, A. (2017). An analysis of Brazil’s economic situation: 2014-2017, the short-term outlook and policy alternatives. *BRAZILIAN KEYNESIAN REVIEW*, 3(1), 95–108. <http://moneyou.com.br/wp-content/uploads/2017/02/rankingdejurosreais210217.pdf>
- Neck, R. (2022). Neoclassical Economics: Origins, Evolution and Critique. In *The Palgrave Handbook of the History of Human Sciences* (pp. 1–40). Springer Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-15-4106-3_5-1
- Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development. The Capabilities Approach*. Cambridge University Press. Capítulo 1. “In defense of Universal Values”.
- Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. (2012). *Hambre Cero: Principales Lecciones*.
- Organización de Las Naciones Unidas Para La Alimentación y la Agricultura (FAO), (2011). *Seguridad Alimentaria y Nutricional. Conceptos Básicos*.
- Organización de Las Naciones Unidas Para La Alimentación y la Agricultura (FAO), (2022). *Statistical Yearbook of the Food And Agricultural Organization for the United Nations*.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (n.d.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 2: Poner fin al hambre*. S.f. Retrieved May 9, 2022, from <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/>

- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2019). *¿Podemos alimentar al mundo entero y garantizar que nadie pase hambre?*
- Organización de Las Naciones Unidas Para La Alimentación y la Agricultura (FAO), (n.d.). *Escala de experiencia de inseguridad alimentaria. Las ocho preguntas clave*. Retrieved May 21, 2023, from <https://www.fao.org/in-action/voices-of-the-hungry/fies/es/#:~:text=El%20M%C3%B3dulo%20de%20encuesta%20de,tipos%20de%20encuestas%20de%20poblaci%C3%B3n>.
- Ortega, A., y Székely, M. (2014). Pobreza Alimentaria y Desarrollo. *El Trimestre Económico*, LXXXI (321).
- Pangaribowo, E. H., Gerber, N., y Torero, M. (2013). *Food and nutrition security indicators: A review* (Working Paper 108).
- Pardo Beltrán, E. (2000). La pobreza en Smith y Ricardo. *Revista de Economía Institucional*, 111–130.
- Paz, T. (2018). *10 Facts about poverty in Brazil*. The Borgen Project.
- Pérez, J. L. H. (2021). La agricultura mexicana del TLCAN al TMEC: consideraciones teóricas, balance general y perspectivas de desarrollo. *Trimestre Económico*, 88(352), 1121–1152. <https://doi.org/10.20430/ete.v88i352.1274>
- Pérez-Escamilla, R., y Segall-Correa, A. M. (2008). Food insecurity measurement and indicators. *Revista de Nutrición*, 21.
- Pinstrup-Andersen, P. (2009). Food security: definition and measurement. *Food Security*, 1(1), 5–7. <https://doi.org/10.1007/s12571-008-0002-y>
- Red PENSSAN. (2022). *VIGISAN National Survey of Food Insecurity in the Context of the Covid-19 Pandemic in Brazil*.
- Regufe, J., y Vieira, T. (2021). *OITO DÉCADAS DE HISTÓRIA*. Universidad Federal Fluminense. Facultad de Nutrición Emilia de Jesús Ferreiro. Sao Paulo
- Reséndiz Serrano, G. (2016). *La política social en en combate a la pobreza: del estado propietario al estado mínimo. Una perspectiva de los programas implementados en México del PRONASOL a la Cruzada contra el Hambre 2013*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rodríguez, J. (2013). Apertura comercial y seguridad alimentaria en los países industrializados de América Latina. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales.*, 99–118.
- Rubio Vega, B. (2006). Voces de la desesperanza: La desestructuración alimentaria en México (1994-2004). *Gaceta Laboral*, 12(1), 71–92. http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttextpid=S1315-85972006000100004yIng=esynrm=isoytIng=es
- Schwentesius, R., y Gómez, M. Á. (2003). El Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario: evaluación a 10 años. *Perspectivas Rurales*.

- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (n.d.). *Documento de Síntesis de Creación de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. Retrieved May 23, 2023, from <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/120919/CruzadaNacionalContraElHambre.pdf>
- Smith, A. (1776). *An inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (E. Classics, Ed.).
- SOS Faim. (2014). *The paradox of hunger in the world*. <https://www.youtube.com/watch?v=BZRFvmjfdDs>
- Takagi, M. (2012). La Implementación del programa Hambre Cero en 2003. In *Fome Zero. La Experiencia Brasileña* (pp. 59–92). FAO.
- Thola Hernandez, P. M. (2019). *Políticas Públicas Frente a la Inseguridad Alimentaria: Una Perspectiva Comparativa de Brasil y Ecuador. Periodo 2004- 2014*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Torres, F. T. (2014). Seguridad alimentaria: una explicación sobre prevalencia de los desequilibrios en México*. *Revista Estudios Agrarios de La Procuraduría Agraria. Gobierno de México*.
- Torres Pabón, G. (2020). Karl Marx y el análisis del consumo de alimentos. *Ensayos de Economía*, 30(56), 31–52. <https://doi.org/10.15446/ede.v30n56.82980>
- Urquijo, M. J. (2014). La Teoría de las Capacidades en Amartya Sen. *Edetania Revista*, 46(0214–8560), 63–80.
- Valencia, G., y Cuervo, J. (1999). Crítica a las bases éticas de la teoría neoclásica en la propuesta del bienestar social de Amartya Sen. *Universidad de Antioquia*, 51.
- Vance, C. (2018). “Food Security” versus Cash Transfers: Comparative Analysis of Social Security Approaches in India and Brazil. *Journal of Human Security*, 14(1). <https://doi.org/10.12924/johs2018.14010005>
- Veiga, A. (2012). Hambre Cero: un proyecto transformado en estrategia de gobierno. In *Fome Zero. La Experiencia Brasileña* (pp. 93–118). FAO.
- Vía Campesina. (2003, January 15). *Qué es la soberanía alimentaria*. <https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/>
- Vilalva, C. (2011). *Crisis Alimentaria, Eficacia de las Políticas de Distribución, el Rol de las Redes Educativas*.
- Villarespe, V. (2000). Los Economistas Políticos Clásicos: Pobreza y Población. Algunos de sus teóricos relevantes. *Problemas Del Desarrollo*, 31, 9–31.
- Wrigley, E. A., y Smith, R. (2020). Malthus and the Poor Law. *Historical Journal*, 63(1), 33–62. <https://doi.org/10.1017/S0018246X19000177>

Anexos

Anexo 1 (Primera Parte)

VARIABLES DE MEDICIÓN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y CONCEPTOS VINCULADOS

Concepto	Indicador	Fuente
<i>I. Seguridad alimentaria (compuesta por cuatro dimensiones)</i>		
<i>Disponibilidad</i>	1) Proporción del suministro de energía derivada de cereales	Conjunto de Indicadores de Seguridad Alimentaria de la FAO ¹
	2) Suficiencia del suministro medio de energía	
	3) Suministro medio de proteínas	
	4) Suministro medio de proteínas de origen animal	
	5) Valor medio de la producción de alimentos	
<i>Acceso</i>	1) Densidad de Líneas de Ferrocarril	Conjunto de Indicadores de Seguridad Alimentaria de la FAO
	2) Prevalencia de inseguridad alimentaria grave (% de la población)	
	3) Prevalencia de subnutrición (% de la población)	
	4) PIB Per cápita	
<i>Utilización</i>	1) Porcentaje de la población que utiliza agua potable	Conjunto de Indicadores de Seguridad Alimentaria de la FAO
	2) Porcentaje de la población que utiliza servicios de saneamiento	
	4) Porcentaje de niños menores de 5 años con retraso en crecimiento	
	5) Prevalencia de obesidad	
	6) Prevalencia de bajo peso al nacer	
	7) Prevalencia de Anemia en mujeres en edad fértil	
<i>Estabilidad</i>	1) Coeficiente de dependencia de las importaciones de cereales	Conjunto de Indicadores de Seguridad Alimentaria de la FAO
	2) Índice de estabilidad política y ausencia de violencia o terrorismo	
	3) Porcentaje de tierras cultivables equipadas para riego	
	4) Variabilidad de la producción de alimentos per cápita	
	5) Variabilidad del suministro de alimentos per cápita	
Índice Global de Seguridad Alimentaria	1) Índice de seguridad alimentaria a nivel nacional 2) Índices que miden cada una de estas dimensiones de forma individual	Unidad de Inteligencia de "The Economist" ²

Fuente: Elaboración propia

/1 Disponible en <https://www.fao.org/faostat/en/#data/FS>

/2 Disponible en <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/>

Anexo 1 (Segunda parte)
VARIABLES DE MEDICIÓN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y CONCEPTOS VINCULADOS

Concepto	Indicador	Fuente
<i>II. Desnutrición y Hambre</i>		
Subalimentación	Prevalencia de subalimentación (porcentaje de la población total)	ONU-Objetivos de Desarrollo Sostenible (Objetivo 2 “Hambre Cero” ¹)
Desnutrición	Prevalencia de desnutrición (porcentaje de la población total)	Banco Mundial ²
Desnutrición Infantil	Porcentaje de la población menor de 5 años con retraso en el crecimiento, bajo peso y sobrepeso	Organización Panamericana de la Salud ³
<i>III. Pobreza alimentaria</i>		
La incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aún si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.		
	1) Proporción de la población en pobreza alimentaria 2) Línea de pobreza alimentaria en dólares	Development Initiatives ⁴
<i>IV. Derecho a la alimentación</i>		
Derecho a tener acceso continuo a los recursos que permitan producir, ganar o poder comprar suficientes alimentos, no sólo para prevenir el hambre sino también para asegurar la salud y el bienestar		
	1) Puntuación en escala de Derechos Económicos y Sociales (derecho a la alimentación) con respecto a ingreso per cápita 2) Puntuación en escala de Derechos Económicos y Sociales (derecho a la alimentación) con respecto a los países con mejor desempeño 3) Encuesta sobre grupos vulnerables o en riesgo de no ver cumplido su derecho a la alimentación	Human Rights Measurement Initiative ⁵ Economic and Social Rights Empowerment Initiative ⁶

Fuente: Elaboración propia

1/ <https://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/2.1.1/en/>

2/ <https://datos.bancomundial.org/indicador/SN.ITK.DEFC.ZS>

3/ <https://www.paho.org/en/enlace/child-malnutrition>

4/ <https://devinit.org/resources/food-poverty-global-regional-and-national/#downloads>

5/ <https://humanrightsmeasurement.org/download-the-dataset-2/>

Anexo 2 (Primera parte)
Revisión histórica de políticas de desarrollo económico, social y seguridad alimentaria en América Latina

	<i>Etapa del "desarrollo hacia afuera" (entre siglo XVIII y mitad del siglo XX)</i>	<i>La etapa de la industrialización dirigida por el Estado (1950-finales 1970)</i>
Desarrollo Económico	<p>-Exportaciones de materias primas como motor de desarrollo económico</p> <p>-Liberalismo económico combinado con altos aranceles</p> <p>-El Estado se centró en resolver tres problemas: desarrollo de transportes, acceso de sectores exportadores a los recursos naturales (tierra y leyes mineras) y movilización de mano de obra.</p>	<p>Papel preponderante del Estado en el desarrollo</p> <p>Política macro centrada en manejo de balanza de pagos para enfrentar choques externos y promoción de industrialización por sustitución de importaciones</p> <p>Fomento de financiamiento y crédito a través de bancos públicos</p> <p>Crecimiento económico y avance social más generalizados que en etapa anterior</p>
Desarrollo Social	<p>Desarrollo de los sistemas de educación y salud pública aunque con un resultado de gran desigualdad</p>	<p>Creación de redes de seguridad social basadas en el empleo asalariado y regulación activa del mercado de trabajo</p> <p>Surgimiento de estados de bienestar segmentados: amplios beneficios para asalariados formales y exclusión para sectores informales y población rural.</p>
Desarrollo Agrícola y Rural	<p>La política de desarrollo agrícola estaba en plena correspondencia con las políticas de desarrollo económico</p>	<p>Se vio a la agricultura como el sector retrasado de la economía, proveedor de alimentos baratos y excedente de mano de obra</p> <p>Creación de centros de investigación y tecnología agrícola, regulación de precios, bancos de crédito, participación en la comercialización, desarrollo del riego y reformas agrarias.</p>
Seguridad Alimentaria	<p>No existían políticas explícitas sobre seguridad alimentaria</p>	<p>Primera etapa (décadas 1950-1960): centradas en el combate de la desnutrición infantil como parte de las políticas de salud.</p> <p>-Segunda etapa (1970-inicios 1980): Planes nacionales de seguridad alimentaria como proxy para reducir la pobreza, promovidos por países donantes.</p> <p>Políticas para reducir inseguridad alimentaria crónica: 1)Aumento de oferta de alimentos: intervenciones al comercio y subsidios a la producción. 2)Políticas para reducir inseguridad alimentaria transitoria: 1)Estabilización de oferta interna: estabilización de producción interna, existencias reguladoras, estabilización a través del comercio 3)Estabilización de la demanda interna: fondo de equiparación de precios, seguro de cosechas.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Graziano, Ortega y Faiguenbaum, 2008

Anexo 2 (Segunda parte)
Revisión histórica de políticas de desarrollo económico, social y seguridad alimentaria en América Latina

	<i>La etapa de las reformas del mercado (1985-2000)</i>	<i>La etapa de crecimiento con equidad y desarrollo institucional (2000 en adelante)</i>
Desarrollo Económico	<p>Desregulación de los mercados, apertura comercial y privatización</p> <ul style="list-style-type: none"> -Desmantelamiento de la intervención del Estado en el desarrollo productivo industrial y agrícola <p>Los temas sociales no ocuparon un lugar en la agenda inicial</p> <p>Mayor estabilidad macroeconómica, aumento de las exportaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menor crecimiento económico, mayor pobreza y desigualdad 	<p>-Nueva etapa de desarrollo motivada por crisis asiática y ruas a finales de los 90 y optimismo por oportunidades de globalización.</p> <ul style="list-style-type: none"> '-ONU impulsa Objetivos de Desarrollo del Milenio y las instituciones cobran relevancia como motor de desarrollo. -Promoción de alianzas público-privadas y mejoramiento de la gestión pública.
Desarrollo Social	<p>Pocos países, como Chile, lograron mantener los principales servicios sociales de educación, salud y nutrición</p> <p>Deterioro de la política social</p> <p>Descentralización, focalización en los pobres y participación de agentes privados en la provisión de servicios</p>	<p>-Necesidad de mejorar eficiencia del gasto pública</p> <ul style="list-style-type: none"> '-Énfasis en capital humano que dio lugar a programas de transferencia condicionada cuyo objetivo es aliviar la pobreza inmediata y romper su transmisión intergeneracional. -Equidad y cohesión social toman Rol importante en agenda social -El tema no ha estado entre las prioridades de las agendas de investigación y políticas de los países y organismos internacionales pese a transformación del sistema alimentario mundial derivado de la globalización
Desarrollo Agrícola y Rural	<p>Desmantelamiento del aparato de desarrollo agrícola de la etapa anterior</p> <p>Impacto negativo del modelo exportador agrícola</p> <p>Aumento de la pobreza rural</p>	<p>-Marco de reflexión más amplio sobre comportamiento de las personas ante incertidumbre, irreversibilidades y restricciones sobre el proceso de elección, así como el concepto de vulnerabilidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> -el concepto de nutrición se amplía a Seguridad Alimentaria y Nutricional ante persistencia de desnutrición y aumento de obesidad. -la estrategia de Hambre Cero en Brasil motiva a otros países
Seguridad Alimentaria	<p>-Interés en combate a la pobreza como falta de poder adquisitivo y en menor medida en la seguridad alimentaria</p> <ul style="list-style-type: none"> '-Lanzamiento del PESA (Programa Especial de Seguridad Alimentaria) por parte de la FAO para fomentar desarrollo de planes nacionales de seguridad alimentaria 	

Fuente: Elaboración propia con base en Graziano, Ortega y Faiguenbaum, 2008

Anexo 3
Diseño inicial del Programa Hambre Cero

Programas Estructurales

1. Reforma agraria
 - Elaboración del Plan Nacional de Reforma Agraria
 - Plan de Emergencia de asentamiento de 60 mil familias acampadas
 - Recuperación de asentamientos en situación precaria para 40 mil familias
 2. Fortalecimiento de la agricultura familiar
 - Ampliación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF grupo B) para otorgar microcréditos rurales a 200 mil familias
 - Financiación para la agricultura familiar en la pequeña cosecha
 3. Proyecto de Emergencia de Convivencia en el Semiárido
 - Seguro de cosecha
 - Abastecimiento de emergencia de agua
 - Construcción de pequeñas obras hídricas: cisternas y represas subterráneas
 4. Programa de Superación del Analfabetismo
 - Prealfabetización en los municipios atendidos por el programa Hambre Cero
 - Programa de educación de jóvenes y adultos en áreas de reforma agraria
 5. Programa de Generación de Empleo
 - Financiación para vivienda y saneamiento
-

Programas Específicos

1. Comedores populares
 2. Bancos de alimentos
 3. Ampliación de la alimentación escolar
 4. Programa Tarjeta de Alimentación de Emergencia
 5. Educación alimentaria
-

Fuente: Takagi (2006)

Anexo 4 (Primera Parte)

Directrices de Seguridad Alimentaria y Nutricional y acciones del Gobierno Federal de Brasil en el marco de Hambre Cero

<i>Directrices de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional</i>	<i>Programas y Acciones del Gobierno Federal</i>
I. Promover el acceso universal a una alimentación saludable y adecuada, con prioridad para las familias y personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional	Transferencia de renta; alimentación escolar; alimentación del trabajador; red de equipamientos públicos de alimentación y nutrición; distribución de canastas de alimentos
II. Promover el abastecimiento y estructurar sistemas justos y descentralizados, de base agroecológica y sostenibles de producción, extracción, procesamiento y distribución de alimentos	Apoyo crediticio a la agricultura familiar, garantía de precios diferenciados; asistencia técnica y extensión rural; reforma agraria; agricultura urbana y periurbana; abastecimiento; pesca y acuicultura; economía solidaria.
III. Instituir procesos permanentes de educación alimentaria y nutricional, investigación, producción de conocimientos y formación en soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y derecho humano a la alimentación adecuada y saludable	Educación alimentaria y nutricional en los sistemas públicos; valorización de la cultura alimentaria brasileña; formación en el derecho humano a la alimentación y movilización social para la conquista de la seguridad alimentaria y nutricional; formación de productores y manipuladores de alimentos.
IV. Promover, ampliar y coordinar las acciones de seguridad alimentaria y nutricional dirigidas a pueblos y comunidades tradicionales	Acceso a los territorios tradicionales y recursos naturales; inclusión productiva y fomento de la producción sostenible; alimentación y nutrición indígena; distribución de alimentos a grupos de población específicos; atención diferenciada en programas y acciones de seguridad alimentaria y nutricional.
V. Fortalecer las acciones de alimentación y nutrición en todos los niveles de la atención a la salud, de modo articulado a las demás políticas de seguridad alimentaria y nutricional	Vigilancia sanitaria de la calidad de los alimentos; nutrición en la atención básica; vigilancia alimentaria y nutricional; salud en el Programa Bolsa Familia; promoción de la alimentación adecuada; prevención y control de carencias nutricionales; estructuración e implementación de las acciones de alimentación y nutrición en los estados y municipios.

Fuente: Maluf, 2012

Anexo 4 (Segunda Parte)
Directrices de Seguridad Alimentaria y Nutricional y acciones del Gobierno Federal de Brasil en el marco de Hambre Cero

Directrices de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Programas y Acciones del Gobierno Federal

VI. Promover el acceso universal al agua de calidad y cantidad suficiente, con prioridad para las familias en situación de inseguridad hídrica, y promoción de acceso al agua para la producción de alimentos de la agricultura familiar.

Estructuración del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos; gestión y revitalización de cuencas hidrográficas; disponibilidad y acceso al agua para alimentación y producción de alimentos; saneamiento y calidad del agua.

VII. Apoyar iniciativas de promoción de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y del derecho humano a la alimentación adecuada y saludable en el ámbito internacional

Negociaciones internacionales; cooperación Sur-Sur en el área de seguridad alimentaria y nutricional y de desarrollo agrícola; asistencia humanitaria internacional.

Fuente: Maluf, 2012