

Inseguridad alimentaria y políticas
de alivio a la pobreza
Una visión multidisciplinaria

Inseguridad alimentaria y políticas
de alivio a la pobreza
Una visión multidisciplinaria

Blanca Rubio y Ayari Pasquier
Compiladoras



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Sociales
México, 2019

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas

Nombres: Rubio, Blanca, editor. | Pasquier, Ayari, editor.

Título: Inseguridad alimentaria y políticas de alivio a la pobreza : una visión multidisciplinaria / Blanca Rubio y Ayari Pasquier, compiladoras.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2019.

Identificadores: LIBRUNAM 2045887 | ISBN 9786073017992.

Temas: Abastecimiento de alimentos - México. | Seguridad alimenticia - México. | Nutrición - Política gubernamental - México. | Pobreza- Política gubernamental - México.

Clasificación: LCC HD9014.M62.I57 2019 | DDC 338.10972—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, de acuerdo con las normas establecidas por el Consejo Editorial de las Colecciones de Libros del Instituto.

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio, sin el consentimiento por escrito del legítimo titular de los derechos.

Primera edición: junio de 2019

D.R.© 2019, Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Sociales
Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México

Coordinación editorial: Virginia Careaga Covarrubias
Cuidado de la edición: David Monroy Gómez
Diseño de portada y tratamiento de imágenes: Cynthia Trigos Suzán
Formación de textos: Ignacio Cortés Santiago
Fotografía de portada: María Gisela Espinosa Damián

Impreso y hecho en México

ISBN: 978-607-30-1799-2

ÍNDICE

Introducción	7
--------------	---

PARTE I

DEPENDENCIA ALIMENTARIA Y PROBLEMAS SOCIOAMBIENTALES Y DE SALUD EN MÉXICO

La dependencia alimentaria en tiempos de desvalorización de las materias primas: México en la encrucijada <i>Blanca Rubio</i>	17
Si más es menos, menos podría ser más: alimentación, medio ambiente y salud <i>Jorge Larson, Claudia Aguilar, Fabiola González y Javier Rodríguez</i>	39

PARTE II

CONCEPCIONES SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y MEDICIONES SOBRE LA ESCASEZ DE ALIMENTOS

Seguridad y soberanía alimentarias. Ética y alternativas locales <i>Gerardo Torres Salcido</i>	69
Narrativas contrastantes en torno al concepto de “seguridad alimentaria”. El caso del programa Sin Hambre <i>Ayari Pasquier</i>	95
El acceso alimentario como indicador de calidad de la democracia en México: una comparación de tres metodologías de medición <i>Luis Gabriel Torres González</i>	131

PARTE III
POLÍTICAS DE COMBATE A LA POBREZA Y ALIMENTACIÓN

Alimentación, confianza y cultura política en México <i>Miriam Bertran Vilà y Nelly A. Flores</i>	161
Complacer a niños “pobres”. Exclusión y placer alimentario en Izamal (Yucatán, México) <i>Charles-Édouard de Suremain</i>	183
Estrategias de alimentación en Ciudad Juárez: la recepción de los programas Comedores Comunitarios y Sin Hambre <i>Carmen Amelia Caballero Lozano</i>	207
Elementos para uma agenda de pesquisa em segurança alimentar e nutricional à luz da antropologia <i>Renata Menasche y Carmen Janaina Batista Machado</i>	227

Introducción

A partir de los años ochenta, con el ascenso del régimen neoliberal, se profundizó la desigualdad social intrínseca al capitalismo. Aun cuando esto ocurrió como un fenómeno mundial, tuvo consecuencias más graves en los países del sur global y, en particular, en África y América Latina.

La desigualdad social que resulta de los procesos históricos de exclusión a los que han sido sometidas amplias capas de la población ha sido exacerbada por el desempleo estructural y la desestructuración de las unidades productivas. En cambio, una élite de empresas corporativas y financieras (muchas de ellas transnacionales) concentra una gran proporción del ingreso mundial, sin precedentes en otras épocas del capitalismo.

Las consecuencias más graves de la desigualdad social ocurren en el campo, aunque sus repercusiones son cada vez más evidentes también en las ciudades. La estrategia de dominio agroalimentario de Estados Unidos y las grandes potencias mundiales llevó a fijar precios de los bienes alimentarios por debajo del costo en sus países, compensando a sus productores con elevados subsidios. Esta política derivó en un fuerte incremento de los excedentes, que fueron colocados en los países del sur global a precios muy bajos, con lo cual los pequeños y medianos productores no pudieron competir. La apertura comercial, a través de los acuerdos comerciales de libre comercio, permitió a las potencias exportar sus bienes sin aranceles, devastando de esta forma las agriculturas nativas y arrastrando a la exclusión y la pobreza a grandes grupos de la población. Si bien la dependencia alimentaria no se inició con la apertura comercial, dicho proceso la incrementó de manera importante, y actualmente 72% de los países se han convertido en dependientes de alimentos.¹

¹ Eric Holt, Raj Pattel, Annie Shattuck y Walden Bello (2010). *Rebeliones alimentarias: crisis y hambre de justicia*. Barcelona: El Viejo Topo, p. 71.

Ante esta situación, desde la visión oficial, los campesinos perdieron su dimensión productiva y fueron visualizados como indigentes. Como consecuencia, las políticas públicas para los sectores más frágiles del campo se orientaron en mayor medida a atemperar la pobreza, en lugar de impulsar la producción básica para alimentar al país.²

Desde entonces, la pobreza y los problemas alimentarios quedaron ligados a programas de carácter asistencialista, que fueron modificando las formas de vivir y concebir la realidad para amplios grupos de campesinos, principalmente para las mujeres.

A pesar de que dichos programas han ido cobrando centralidad, tanto en el presupuesto del Programa Especial Concurrente para el campo como en relación con los programas de orden productivo, los resultados han sido muy magros y en muchos casos la pobreza ha crecido en lugar de disminuir.

Según la medición de la pobreza multidimensional realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval),³ en el periodo 2012-2014 el número de pobres en el país aumentó en 2 millones, mientras que en el ámbito rural se pasó de 16.7 a 17 millones, es decir, 300 000 personas más. Si se vincula la pobreza con las cuestiones alimentarias, se observa que en ese periodo el número de personas con carencia por acceso a la alimentación pasó de 27.4 millones a 28 millones. En las poblaciones de origen indígena, que enfrentan una situación de histórico rezago y marginación social, la pobreza extrema se incrementó de 30.6% a 31.8%, y la carencia en la alimentación pasó de 34.4% a 38.8%, en el mismo periodo.⁴

² En México, en 1 570 municipios predomina el enfoque asistencialista y sólo en 358 hay inversión productiva. Véase Héctor Robles (2104). "Ejercicio del presupuesto 2011 del Programa Especial Concurrente para el desarrollo rural", p. 16. Disponible en <www.subsidiosalcampo.org.mx>.

³ Coneval. Medición de la pobreza. Anexo Estadístico. Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Medición/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx>.

⁴ Cabe señalar que según la última medición presentada por el Coneval, en el periodo 2014 -2016 el número de pobres en el país disminuyó en 1.9 millones y en el ámbito

Este libro analiza algunos de los principales retos que enfrenta actualmente el país en términos de dependencia alimentaria, sostenibilidad del sistema alimentario y acceso a la alimentación, recuperando experiencias locales y reflexiones teóricas provenientes de distintas disciplinas, para debatir las condiciones actuales de inseguridad alimentaria y las iniciativas gubernamentales puestas en marcha en este ámbito. Con ello se busca dar una visión amplia y diversa sobre uno de los problemas más complejos que aquejan el campo y muchas ciudades en América Latina y México.

Se trata de una compilación de trabajos que abordan la problemática desde los enfoques de la economía, la ecología, la ética y la filosofía, la sociología, la ciencia política y la antropología. Puesto que la alimentación y las manifestaciones alimentarias de la pobreza son temas complejos que involucran múltiples ámbitos y escalas, consideramos que el enfoque multidisciplinario es un aporte valioso y una condición para comprender los problemas asociados con la inseguridad alimentaria. Los capítulos que integran el libro abordan desde distintas visiones conceptuales y disciplinarias los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria, las condiciones internas de la producción de alimentos, los retos medioambientales, las determinantes culturales en la aceptación de alimentos y el consumo, y los instrumentos de medición del acceso a la alimentación, analizando los vínculos de estos temas con las políticas públicas en diversos sectores de la población rural y urbana. Esta perspectiva permite integrar el análisis de las dinámicas que producen y reproducen esquemas de desigualdad y exclusión en distintos ámbitos y escalas, así como las condicio-

rural disminuyó en .5 millones; las personas reportadas como con carencia por acceso a la alimentación disminuyeron a 24.6 millones, mientras en poblaciones indígenas la pobreza extrema disminuyó a 28% y la carencia por acceso a la alimentación disminuyó a 30.5%. Estas cifras mostrarían un cambio importante en las tendencias de pobreza y pobreza alimentaria que se venían observando en los últimos años; sin embargo, dado que en la última medición del Coneval se llevaron a cabo cambios en la metodología con la que fueron medidos los ingresos, estas cifras no se consideran comparables.

nes para promover iniciativas capaces de consolidar alternativas sustentables de seguridad alimentaria para toda la población.⁵

La mayoría de los capítulos del libro utilizan información documental, estadística y hemerográfica para demostrar sus planteamientos. Seis de ellos incluyen información etnográfica sobre las percepciones de las mujeres, objeto de programas como Oportunidades, así como sobre los peligros que significan los alimentos industrializados.

Este libro se encuentra estructurado en tres partes temáticas, integradas por nueve capítulos escritos por académicos de diversas instituciones con importantes trayectorias de investigación en el tema. Una preocupación común de los autores es la comprensión, desde distintas perspectivas y experiencias, de los problemas de inseguridad alimentaria que enfrenta el país y su relación con las políticas públicas, ofreciendo enfoques diversos pero complementarios sobre las problemáticas vinculadas con un objeto de estudio común. Se integra también un texto sobre la política de seguridad alimentaria del gobierno brasileño, que en una década logró disminuir la proporción de personas en subnutrición en 82%, una experiencia que ha sido tomada como referencia en el debate en ámbitos latinoamericanos e internacionales. Todos los trabajos comparten también el interés por las condiciones de vulnerabilidad de los actores sociales y coinciden en argumentar la necesidad de fortalecer los sistemas alimentarios locales y la importancia de que las políticas alimentarias tengan en consideración las necesidades y las capacidades locales de producción.

⁵ Se toma como punto de partida la inseguridad alimentarias, ya que este término permite plantear el debate en un marco es más amplio de discusión; los conceptos de pobreza alimentaria y carencia por acceso a la alimentación, indicadores estadísticos no conceptuales, presentan diversos límites metodológicos (que son discutidos en los capítulos 4 y 5). Por otra parte, este concepto hace referencia al marco jurídico internacional en el que se inscriben las reformas a los artículos 4 y 27 de la Constitución, en los que se reconoce explícitamente el derecho universal a la alimentación.

En la primera parte del libro, Blanca Rubio y Jorge Larson describen algunos de los problemas estructurales centrales que enfrentan las estrategias de producción de alimentos, desde una perspectiva socioeconómica y ambiental, respectivamente.

El texto de Blanca Rubio, “La dependencia alimentaria en tiempos de desvalorización de las materias primas: México en la encrucijada”, analiza desde una perspectiva económica la situación de los pequeños productores rurales de México en el periodo de transición capitalista mundial (2003-2016). Este capítulo muestra los efectos del dominio de las empresas agroalimentarias transnacionales sobre los pequeños productores, en un contexto donde las políticas públicas favorecen la importación de alimentos, ahondando la dependencia alimentaria en el ámbito local y nacional. Esta aportación abre la discusión y presenta los antecedentes económicos que permiten comprender el contexto de vulnerabilidad alimentaria en el que se enmarca el resto de las aportaciones del libro.

El texto de Jorge Larson y su equipo de trabajo plantea que, en materia de agricultura y alimentación, más es menos y menos podría ser más, haciendo una suerte de silogismo para llamar la atención sobre las contradicciones y las oportunidades entre la conservación de la diversidad biológica y la posibilidad de una alimentación segura para todos. Esta contribución ilustra con algunos ejemplos que más producción industrial de alimentos significa menos agua para el futuro; que más consumo de proteínas, grasas y azúcares significa menos salud; que más trigo en la dieta significa más vulnerabilidad a las importaciones; en fin, que no siempre más alimentos significa mejor alimentación y que quizá con menos productividad podríamos tener más diversidad, una mejor nutrición y menos riesgos. En el texto, los autores proponen que la capacidad de un sistema alimentario para contribuir al alivio de la pobreza y a la seguridad alimentaria implica un desarrollo con principios de equidad social y económica; así se logra la disminución de los riesgos, de la vulnerabilidad, a través de una

mayor diversidad de opciones, sin incrementar las dependencias del sistema.

La segunda parte del volumen incorpora a la discusión argumentos de carácter conceptual y metodológico. El texto de Gerardo Torres Salcido, “Seguridad y soberanía alimentarias. Ética y alternativas locales”, reflexiona sobre las condiciones necesarias para garantizar el derecho a la alimentación y cuestiona las responsabilidades de las partes involucradas. Este trabajo hace énfasis en la importancia de la participación de las organizaciones civiles en la configuración de alternativas enmarcadas en el concepto de “soberanía alimentaria”, y analiza las potencialidades y los retos de esta propuesta.

El texto de Ayari Pasquier, “Narrativas contrastantes en torno al concepto de ‘seguridad alimentaria’: el caso del programa Sin Hambre” analiza la “seguridad alimentaria” como un espacio discursivo en el que entran en disputa diversos significados, indagando las connotaciones asociadas con este concepto en distintos espacios discursivos en el ámbito internacional y nacional, incluyendo a un grupo de beneficiarias de un programa alimentario, el “Esquema Sin Hambre”. Con base en este análisis, la autora argumenta que el reconocimiento formal del carácter complejo de la seguridad alimentaria no se ha visto traducido en la definición e implementación de políticas públicas que enfrenten de manera comprensiva el problema, sino que, por el contrario, se siguen ofreciendo medidas parciales que no reducen la vulnerabilidad alimentaria de los sectores en pobreza.

El texto de Luis Gabriel Torres González, “El acceso alimentario como indicador de calidad de la democracia en México: una comparación de tres metodologías de medición”, propone considerar las carencias alimentarias como una manifestación de la deficiente calidad de la democracia en el país, planteando la garantía de los derechos humanos como pre-condición de cualquier sistema democrático. Con base en este planteamiento, el autor analiza los resultados entre diversas encuestas que documentan las carencias alimentarias en México, argumentando que estas mediciones

tienden a invisibilizar una parte importante de las personas en inseguridad alimentaria y a justificar las acciones de la política social. Este texto concluye planteando la necesidad de mejorar el acceso alimentario y su medición a través de la revaloración del autoconsumo y los sistemas alimentarios locales y regionales que han sido subsumidos en el contexto de globalización y mercantilización de los alimentos.

La tercera y última parte del libro está integrada por cuatro trabajos que discuten programas de alivio a la pobreza enfocados en la alimentación, principalmente a partir de perspectivas antropológicas. Estos textos conceden un lugar prioritario a las perspectivas de los actores en la concepción, uso y apropiación —o rechazo— de estos programas, documentando algunos de sus límites para enfrentar las manifestaciones alimentarias de la pobreza que pretenden resolver.

El texto de Miriam Bertran Vilà y Nelly A. Flores, “Alimentación, confianza y cultura política en México”, analiza a partir de tres estudios de caso las contradicciones y las incertidumbres vinculadas con la percepción de la población respecto a los alimentos y los discursos sobre la alimentación provenientes de los programas sociales y de salud. Las autoras proponen que algunas de las incertidumbres existentes en torno a la alimentación y las recomendaciones de salud y nutrición provenientes de servidores públicos expresan una desconfianza sistémica hacia el discurso público característico de la cultura política mexicana. De manera paralela, el texto subraya la falta de reglamentación de los productos de las empresas alimentarias transnacionales, así como de su venta y producción, que se da de manera paralela a la culpabilización de los individuos por sus decisiones de consumo.

El texto de Charles-Édouard de Suremain, “Complacer a niños ‘pobres’. Exclusión y placer alimentario en Izamal (Yucatán, México)”, reflexiona sobre la dimensión social, política y geopolítica inédita que adquiere la seguridad alimentaria a partir de la crisis alimentaria mundial de mediados de la década de los 2000 y analiza los discursos y prácticas alimentarias diarias de una mujer

que cuida a un niño beneficiario del programa Oportunidades (hoy Prospera), resaltando el papel del placer asociado con el consumo de alimentos nutricionalmente inadecuados en la inclusión social y simbólica de los pobres.

El texto de Carmen Amelia Caballero Lozano apunta a la creciente importancia de la pobreza alimentaria en los contextos urbanos, donde la pobreza y la segregación constantemente se incrementan, una problemática que ha sido estudiada de manera insuficiente hasta ahora. La autora analiza la operación de dos programas alimentarios, los Comedores Comunitarios y Sin Hambre en Ciudad Juárez, mostrando las deficiencias de cobertura de su padrón de beneficiarios y los límites que enfrentan para promover un cambio sustancial en las condiciones de seguridad alimentaria de los sectores a los que están dirigidos.

Por último, en el texto de Renata Menasche y Carmen Janaina Batista Machado, las autoras presentan la experiencia brasileña del programa “Bolsa Familia”, que a partir de 2004 operó como el principal instrumento de políticas social del gobierno brasileño, como parte de una estrategia más amplia que incluía la promoción del crecimiento económico con medidas de redistribución del ingreso junto con políticas de protección social y fomento a la producción agrícola, poniendo la participación social como uno de sus principios básicos. Las autoras identifican la alimentación como un ámbito eminentemente político y analizan cómo las prácticas de la vida cotidiana moldean las políticas de regulación y disciplinamiento intrínsecas en la aplicación de programas y políticas sociales.

PARTE I

DEPENDENCIA ALIMENTARIA
Y PROBLEMAS SOCIOAMBIENTALES
Y DE SALUD EN MÉXICO

La dependencia alimentaria en tiempos de desvalorización de las materias primas: México en la encrucijada

Blanca Rubio¹

INTRODUCCIÓN

En el periodo 2003-2016 sobrevino una fase de transición, en la que se inició el declive del modelo neoliberal, expresado en la crisis capitalista de 2008, a la vez que empezaron a surgir los rasgos de un nuevo modelo en formación, aún inédito, con lo cual se configuró una etapa de grandes fracturas y transformaciones tanto en el ámbito internacional como en el nacional. Durante este periodo ocurrió el aumento estructural de los precios de los alimentos, que abarcó los años de 2003 a 2014; a partir de este último año se iniciaron el declive y la desvalorización de los precios de las materias primas en el ámbito internacional.

Las fases de revalorización y desvalorización de las materias primas fueron aprovechadas por las empresas agroalimentarias transnacionales para fortalecer su posición económica. Tanto aquellas que participan en la comercialización de los alimentos como las que producen y venden insumos obtuvieron grandes ganancias, principalmente en la etapa de precios elevados, lo que afectó, en cambio, a los pequeños productores, que enfrentaron precios bajos y costos altos en ambas etapas.

En el caso de México, el impulso y la continuidad de las políticas de corte neoliberal, centradas en favorecer los intereses de las empresas agroalimentarias, trajeron consigo que se profundizaran la exclusión productiva de los campesinos, la dependencia alimentaria, la migración y la pobreza rural.

¹ Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. La autora agradece a Jorge Tripp el apoyo brindado en la recopilación y sistematización de la información utilizada.

En este contexto, el objetivo del presente capítulo consiste en analizar la situación de los productores rurales en México en la fase de transición, desde la perspectiva del dominio de las empresas agroalimentarias transnacionales, las cuales han impulsado una forma de subordinación que los despoja del valor del producto, desestructurando las unidades campesinas debido a la pérdida de sus ingresos, agravada por la competencia de los bienes importados, lo que lleva a que no encuentren mercado para sus productos, o a que se los compren a precios tan bajos que les impiden reiniciar el ciclo productivo.

En el primer punto se aborda la fase de transición y el dominio mundial de las transnacionales. En el segundo punto se analiza la etapa de revalorización de las materias primas en México y su impacto sobre los pequeños productores. En el tercer punto se estudia la etapa de desvalorización. Por último, se aborda la resistencia campesina ante el embate del capital. Al final se proponen algunas conclusiones.

LA FASE DE TRANSICIÓN CAPITALISTA MUNDIAL

La fase de transición capitalista mundial se caracteriza, en primer lugar, por el agotamiento del régimen de acumulación neoliberal y el ascenso de otro modelo todavía en ciernes. En segundo lugar, dicha fase de transición entraña el declive hegemónico de Estados Unidos como primera potencia mundial y el ascenso de una nueva geopolítica con distintos centros de poder mundial. En tercer lugar, la fase entraña la reconfiguración de las vías de transformación de proyectos de izquierda a posiciones de derecha como manifestación de la crisis social y política que enfrenta el sistema capitalista.

La expresión más importante de la fase que analizamos lo constituyó la crisis capitalista mundial iniciada en 2007, la cual tuvo un carácter estructural y global, pues abarcó los planos económico, financiero, social, alimentario, energético y civilizatorio.

El rasgo central de la transición actual lo constituye, desde mi perspectiva, la incapacidad del sistema para remontar la crisis e iniciar un nuevo modelo de acumulación. Aun cuando impera todavía el neoliberalismo y es dominante, está en una fase decadente, sin que logre imponerse una nueva forma de reorganización del capital.

En el periodo de 2007 a 2009 fueron los países desarrollados los que ingresaron en la crisis. A partir de 2012 se inició un incipiente crecimiento en Estados Unidos con declive del desempleo, que llevó a la Reserva Federal Estadounidense a elevar las tasas de interés a finales de 2015, como se verá más adelante. Sin embargo, dicha recuperación no se ha consolidado en este país ni ha logrado arrastrar al resto de las naciones desarrolladas. En cambio, ante el declive en el precio de las materias primas en el ámbito mundial, los países del llamado “sur global” ingresaron en una crisis económica a partir de 2014, al tiempo que empezaron a fracturarse los proyectos alternativos al neoliberalismo que se habían impulsado durante la primera etapa de la transición, en particular en América Latina.

Un rasgo fundamental de la transición, para el objetivo de este ensayo, lo constituye el fortalecimiento del dominio de las empresas agroalimentarias transnacionales. Dichas empresas habían sentado sus reales desde la etapa de consolidación neoliberal, durante los años de 1982 a 2003, generando un proceso de concentración y centralización del capital que llevó a que solamente cuatro empresas controlasen el mercado agroalimentario mundial: “En 2003, por ejemplo, las ABCD (Archer Daniels Midland, Bunge, Cargill y Louis Dreyfus) controlaban el 75% del comercio mundial de cereales” (Oxfam, 2012: 9).

Durante la transición se fortaleció su poder, pues en la etapa de revalorización obtuvieron elevadas ganancias merced al alza de los precios, mientras que en los años del declive sortearon la situación a través de la oligopolización, imponiendo precios bajos a los productores e impulsando la venta de bienes exportados en los países del sur global. Este proceso se llevó a cabo, también,

mediante la centralización del capital, como la difundida fusión de Bayer y Monsanto en 2016 (*La Jornada*, 14 de septiembre de 2016).

En cambio, para los pequeños productores, la fase de transición ha sido catastrófica, pues en la etapa de precios altos enfrentaron el poder de las empresas agroalimentarias, que no permitían que los precios internacionales se reflejaran en los precios internos, mientras que el alza de los costos afectó sus ingresos. En la fase de desvalorización, los bajos precios los han afectado en tanto que los costos no han bajado en la misma proporción, por lo que sus ingresos cayeron aún más. Esto demuestra que el dominio agroalimentario de las corporaciones impide que los campesinos se beneficien de los altos precios en la revalorización y de los bajos costos en la desvalorización, con lo cual se profundiza la ruina y la desestructuración de las unidades campesinas. Los precios no son más establecidos por el mercado, sino por un puñado de empresas que imponen las condiciones de comercialización y siembran la miseria entre los productores.

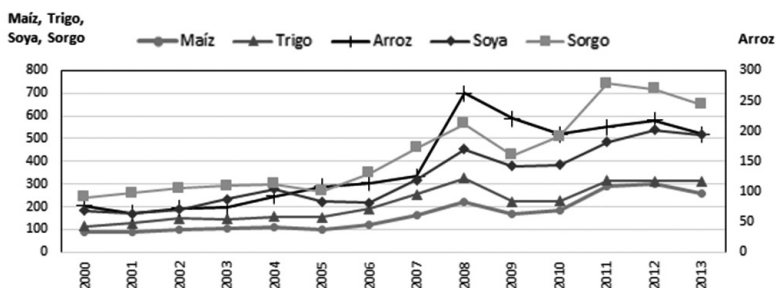
LA FASE DE REVALORIZACIÓN: SU IMPACTO EN EL CAMPO MEXICANO, 2003-2013

Como señalamos, los precios de los granos básicos y las materias primas se incrementaron claramente en el ámbito mundial durante la etapa de revalorización, como puede verse en la gráfica 1.

Este hecho trajo consigo el encarecimiento de las importaciones de alimentos y, con ello, su impacto sobre los costos de las empresas industriales, la inflación alimentaria, etcétera. A pesar de ello, los gobiernos de la transición —Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto— no transformaron las pautas de política agrícola que se venían dando desde la etapa de consolidación del modelo neoliberal: la sustitución de la producción nacional por la importada, el desestímulo a la producción interna, el privilegio del gasto asistencial llamado “social” sobre el de aliento productivo y la concentración de los insumos en una élite de productores,

continuaron como los ejes fundamentales de la orientación hacia el campo.

GRÁFICA 1
 PRECIOS INTERNACIONALES DE GRANOS BÁSICOS
 2000-2013
 PROMEDIOS ANUALES (DÓLARES AMERICANOS)



Fuente: International Monetary Fund, IMF, <<http://www.imf.org>> [última consulta: 12 de octubre de 2015].

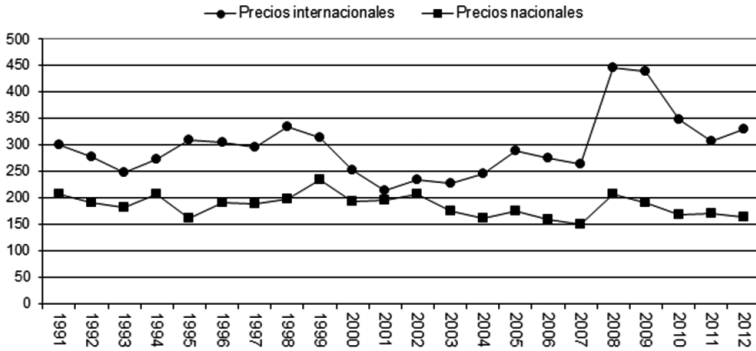
Durante la revalorización de los granos y materias primas, en consecuencia, las políticas públicas se orientaron a apuntalar los intereses de las grandes empresas agroalimentarias corporativas. En primer término, se robusteció la política de importación de granos básicos esenciales para la alimentación.

Mientras que en 2007 se importaba 75% del arroz, ya en 2013 esta proporción se había incrementado a 83%. El maíz pasó de 26% a 31% y el trigo de 52% a 64% en los mismos años. El frijol, que había sido un cultivo poco sustituido —al menos en las estadísticas convencionales—, duplicó la participación de las importaciones en este periodo, pues pasó de 9% del consumo nacional a 18% en 2012 (datos elaborados con base en Peña Nieto, 2014).

Por otra parte, aun cuando los precios eran elevados en el ámbito internacional, las empresas que concentran la distribución de los granos, como Minsa, Cargill, Maseca y Archer Daniels Midland —que controlan el 66% de la oferta del maíz— impusieron a los productores precios más bajos que los internacionales con el objetivo de ampliar su mercado (Grain, 2014). Como puede

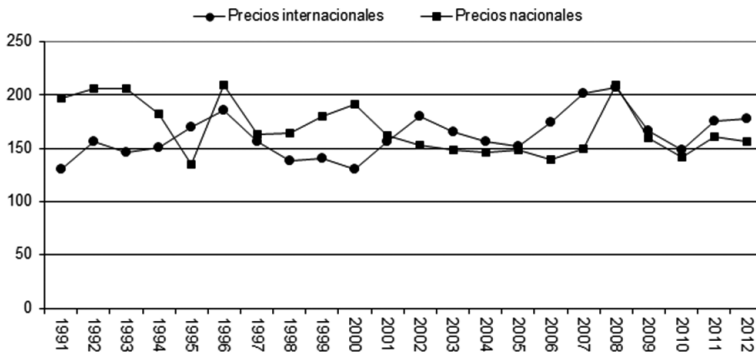
observarse en las gráficas 2 y 3, para los casos del arroz y del trigo, los precios externos estuvieron siempre más altos que los nacionales.

GRÁFICA 2
ARROZ
PRECIOS INTERNACIONALES Y PRECIOS PAGADOS AL PRODUCTOR
EN MÉXICO 1991-2012
(VALORES REALES 2005, USD)



Fuente: IMF Primary Commodities (precios internacionales), <<http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>> y FAOSTATS (precios al productor), <<http://faostat.fao.org/site/703/default.aspx#ancor>> [última consulta: 4 de noviembre de 2014].

GRÁFICA 3
TRIGO
PRECIOS INTERNACIONALES Y PRECIOS PAGADOS AL PRODUCTOR
EN MÉXICO 1991-2012 (VALORES REALES 2005, USD)

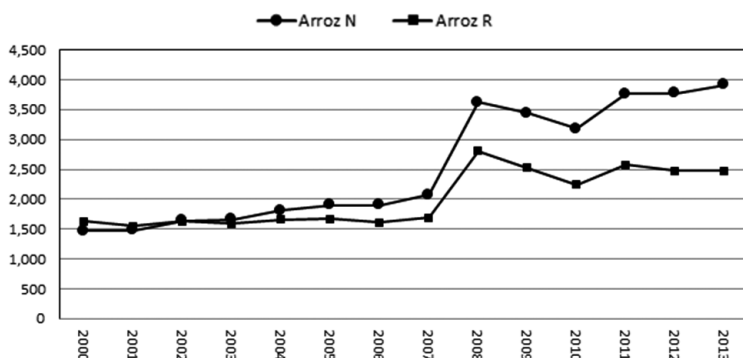


Fuente: IMF Primary Commodities (precios internacionales), <<http://imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>>, y FAOSTATS (precios al productor) <<http://faost.fao.org/site/703/default.aspx#ancor>> [última consulta: 4 de noviembre de 2014].

Debido a que los precios de los fertilizantes y plaguicidas se incrementaron como resultado del aumento en el precio del petróleo, los costos de los productores también se dispararon.

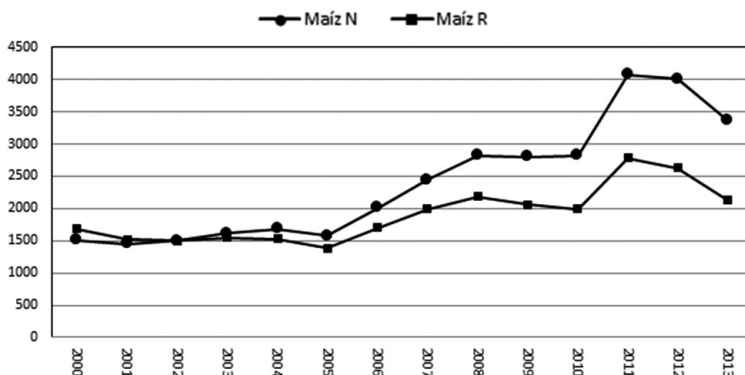
En consecuencia, los precios reales de los productos agropecuarios crecieron en menor proporción que los precios nominales, como puede verse en las gráficas 4, 5 y 6.

GRÁFICA 4
MÉXICO, PRECIO DEL ARROZ 2000-2013
PRECIOS NOMINALES Y REALES



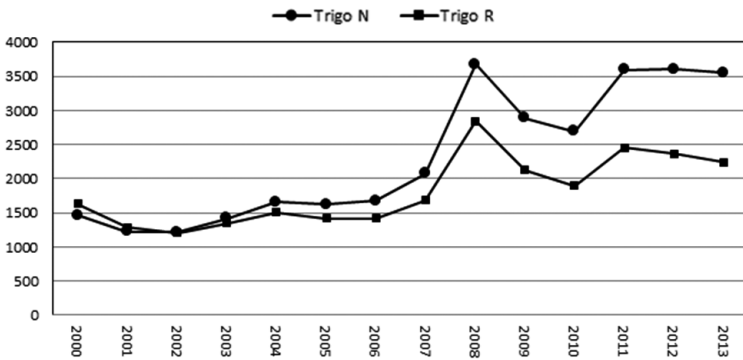
Fuente: SIAP Sagarpa, <<http://www.siap.gob.mx/cierre-de-la-produccion-agricola-por-estado/>>, INPC base 2002.

GRÁFICA 5
MÉXICO, PRECIO DEL MAÍZ 2000-2013
PRECIOS NOMINALES Y REALES



Fuente: SIAP Sagarpa, <<http://www.siap.gob.mx/cierre-de-la-produccion-agricola-por-estado/>>, INPC base 2002.

GRÁFICA 6
MÉXICO, PRECIO DEL TRIGO 2000-2013
PRECIOS NOMINALES Y REALES



Fuente: SIAP Sagarpa, <<http://www.siap.gob.mx/cierre-de-la-produccion-agricola-por-estado/>>, INPC base 2002.

El dominio desestructurante² de las empresas agroalimentarias se vio fortalecido por las políticas públicas de desaliento productivo. Entre ellas podemos mencionar la disminución del gasto público, pues mientras en 2007 la participación del gasto agropecuario en el gasto total representaba el ya de por sí reducido 2.99%, para 2013 había bajado a 2.18% (datos elaborados con base en Peña Nieto, 2014).

Por otra parte, se fortaleció la estrategia de priorizar el gasto social sobre el gasto productivo. En la distribución interna del Programa Especial Concurrente (PEC) en 2013, la vertiente que más recursos recibió fue la Social, con 27.9%, mientras que los recursos destinados a fomentar las actividades productivas, contemplados en el rubro de Competitividad, sólo representaron el 18.5% del PEC (Robles Berlanga, 2014: 7).

Asimismo, los reducidos subsidios a la parte productiva rural estuvieron fuertemente concentrados en los empresarios

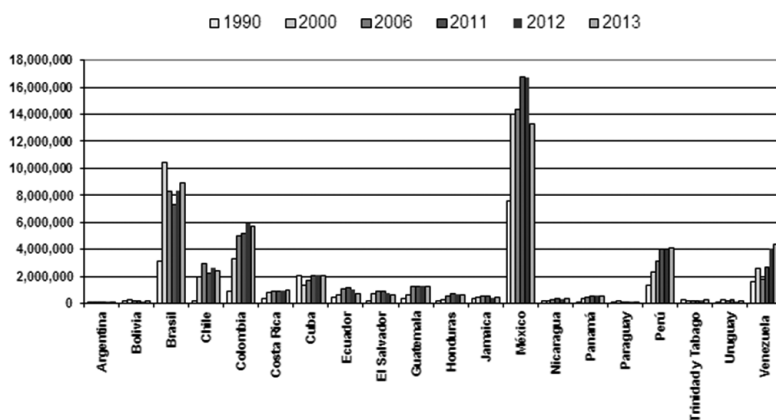
² Por dominio desestructurante entendemos una forma de subordinación que extrae, además del excedente campesino, lo que se ha invertido en parte de los costos de producción, con lo cual ocurre el despojo del valor producido que lleva a la ruina y desestructuración de las unidades productivas. Para un desarrollo más profundo del tema, véase Rubio, 2012.

más grandes, principalmente ubicados en Sinaloa y también, en especial, en las empresas comercializadoras que dominan la producción: “Cinco entidades del norte del país (Sinaloa, Chihuahua, Tamaulipas, Sonora y Jalisco) que contienen al 9% de las unidades de producción que existen en el país, concentran el 38.9% del presupuesto de la vertiente de Competitividad” (Robles Berlanga, 2014: 13).

En cuanto a los subsidios, en 2009 la transnacional Cargill recibió 500 millones de pesos en apoyos a la comercialización, otorgados para que comprara internamente a los productores en lugar de importar (Fox y Haight, 2010: 48). También recibieron apoyos las empresas Minsa, Bachoco y la Compañía Nacional Almacenadora.

Una de las consecuencias de esta forma de dominio agroalimentario impulsada por las empresas transnacionales y apoyada por los gobiernos en turno ha sido la desestructuración de las unidades campesinas. Por esta razón, entre 2000 y 2010, 36% de los municipios incrementaron su intensidad migratoria (Bada y Fox, 2014: 285). De igual forma, el número de personas con pobreza alimentaria entre la población rural aumentó a 3 667 353 entre 2006 y 2012 (datos elaborados con base en Peña Nieto, 2014).

GRÁFICA 7
VOLUMEN DE IMPORTACIÓN DE CEREALES POR PAÍS
EN AMÉRICA LATINA, 1990-2013



Fuente: FAOSTATS, <www.faostats.fao.org>. Actualizado el 12 de enero de 2016.

En cuanto a la dependencia alimentaria, México se convirtió en el país con el mayor volumen importado de granos en América Latina y también aquel donde han crecido más las importaciones alimentarias, como puede verse en la gráfica 7.

Podemos concluir que en la primera etapa de la transición mundial, caracterizada por la revalorización de los granos básicos y las materias primas, se fortalecieron los mecanismos de dominio impulsados por las empresas agroalimentarias sobre los productores rurales, impidiendo con ello que se beneficiaran de la bonanza de los precios.

LA FASE DE DESVALORIZACIÓN DE LOS GRANOS BÁSICOS, 2014-2016

En 2014 cayó el precio del petróleo de 110 dólares por barril, en promedio, hasta 45 dólares el tipo West Texas Intermediate (WTI) en Estados Unidos (datos elaborados con base en IMF). Toda vez que el hidrocarburo constituye la fuente energética principal para la producción agropecuaria, con este declive cayeron también los precios de las materias primas de origen agrícola y, en particular, de los cereales. Como puede verse en la gráfica 8, todos los cultivos enfrentaron el declive de los precios en el ámbito mundial.

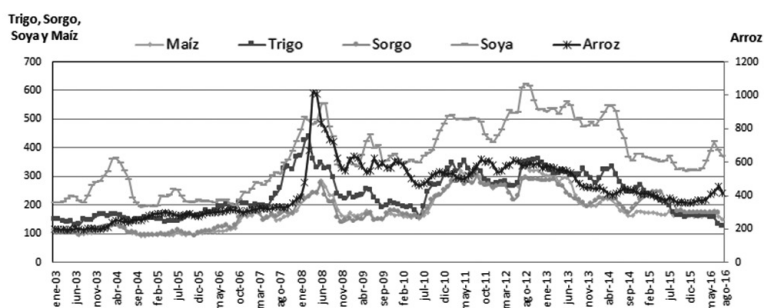
El declive en el precio del petróleo marcó un punto de inflexión, pues el abaratamiento de las materias primas significó, por un lado, el declive de los costos para los países desarrollados, y por otro, la disminución de las divisas por exportación para los países del llamado sur global, en particular para América Latina.

Con ello, se generaron las condiciones para el inicio de la salida de la crisis en los países desarrollados y el ingreso en la recesión para los países de la región, en particular para México.

Toda vez que alrededor de 30% del presupuesto federal provenía del petróleo en 2014, la caída del precio afectó fuertemente las finanzas públicas, a la vez que el incremento de las tasas de interés en Estados Unidos —de 0.25% a 0.50% anual en el 2015— asestó un duro golpe (*El Economista*, 16 de diciembre de 2015), en tanto

que la deuda pública ascendía al 44.7% del Producto Interno Bruto (PIB) (datos elaborados con base en Peña Nieto, 2016). A esta situación se sumó la devaluación del peso mexicano en relación con el dólar, que pasó de 13.20 pesos en enero de 2014 a 18.56 pesos por dólar en julio de 2016, marcando un acumulado de 40.6% (datos elaborados con base en OANDA). Tales elementos configuraron un proceso de crisis en el país.

GRÁFICA 8
PRECIOS INTERNACIONALES DE GRANOS BÁSICOS, 2003-2016
DÓLARES AMERICANOS



Fuente: International Monetary Fund, IMF, <<http://www.imf.org>>; para sorgo se utilizó FAO Prices, <<http://www.fao.org/es/esc/prices/PricesServlet.jsp?lang=es>> e Indexamundi para los meses de agosto de 2015 a julio de 2016, <<http://www.indexmundi.com/es/precios-de-mercado/?mercancia=sorgo&meses=120>> [última consulta: 19 de septiembre de 2016].

La primera acción tomada por el gobierno de Enrique Peña Nieto en el ámbito agropecuario fue reducir el gasto público hacia el campo. En 2015 se aprobó un presupuesto de 85 000 millones de pesos para el campo; sin embargo, en 2016 se llevó a cabo un ajuste presupuestario, con lo cual se redujeron 10 000 millones de pesos (Imagen Agropecuaria, 2015b). Para el presupuesto de 2017, el Ejecutivo propuso una reducción del orden de 27 000 millones de pesos, alrededor de 35%, como muestra clara de que se pretendía fortalecer la compra externa de alimentos en lugar de alentar la producción nativa (Imagen Agropecuaria, 2016b).

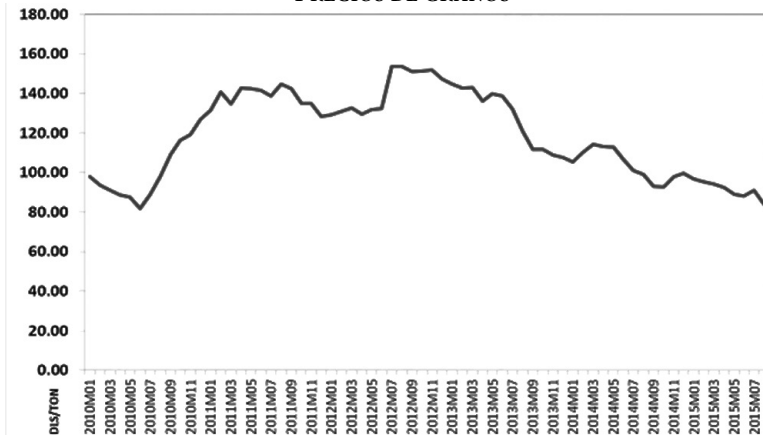
En cuanto al dominio de las empresas agroalimentarias sobre los productores rurales, se observa una caída en los precios de

sus cultivos, pero a la vez el sostenimiento de los costos de los insumos, con lo que la difícil situación que enfrentaban en la etapa de revalorización de los granos se agrava claramente, poniendo en entredicho la continuidad de la siembra para un amplio grupo de agricultores:

La estructura, la dominancia y el ejercicio de prácticas monopólicas y anticompetitivas en los mercados de semillas, fertilizantes, maquinaria y en las fases de acopio y comercialización, se han convertido en un verdadero obstáculo para el desarrollo y la modernización del mercado agroalimentario y la prosperidad de millones de familias mexicanas (Observatorio de Precios, 2015).

Como puede verse en la gráfica 9, los precios de los granos en México han caído a partir de 2013, pero más claramente desde 2014.

GRÁFICA 9
MÉXICO 2010-2015
PRECIOS DE GRANOS



fuelle: Tomada de Observatorio de Precios, con datos del Banco de México, <<http://observatoriodeprecios.com.mx/index.php/costos>>.

Toda vez que, a raíz del impulso de la Revolución Verde, el uso de agroquímicos se ha vuelto indispensable para la producción en un amplio grupo de productores rurales, se ha generado una enorme dependencia de dichos insumos: “Cerca de 285 000 productores

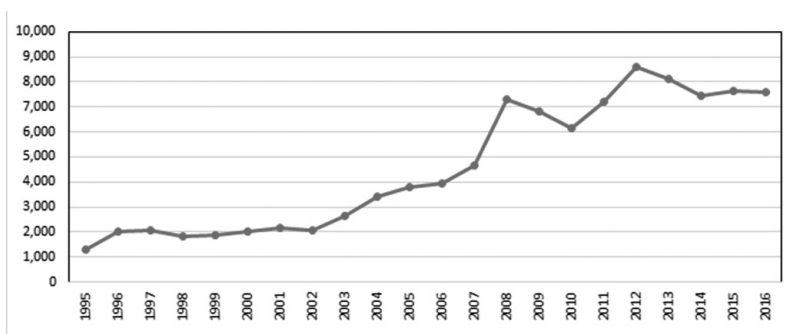
utilizan 600 millones de litros de Diesel Agropecuario y casi 3 millones de toneladas de fertilizantes, principalmente urea, el Triple 17, nitrógeno, amonio y fosfatados 11-52-00, a nivel nacional” (Observatorio de Precios, 2015).

Sin embargo, el declive en los precios del petróleo no repercutió en una reducción en los costos de los insumos, debido en parte a la devaluación del peso, ya que 80% de los fertilizantes y las semillas son importados, pero también como resultado del carácter oligopólico de las empresas vendedoras de insumos, el cual repercute en el alza de los precios, independientemente de que en el ámbito internacional se reduzcan.

Como puede verse en las gráficas 10 y 11, los precios de la urea y el fosfato diamónico en México se han incrementado fuertemente, y aunque han declinado a partir de 2014, no han recobrado los niveles anteriores a la crisis alimentaria de 2008.

Según los productores del Consejo Nacional Agropecuario, los costos de producción de granos y oleaginosas se han incrementado en 15%, mientras que los precios internacionales de los granos básicos han caído 40% (Imagen Agropecuaria, 2016f).

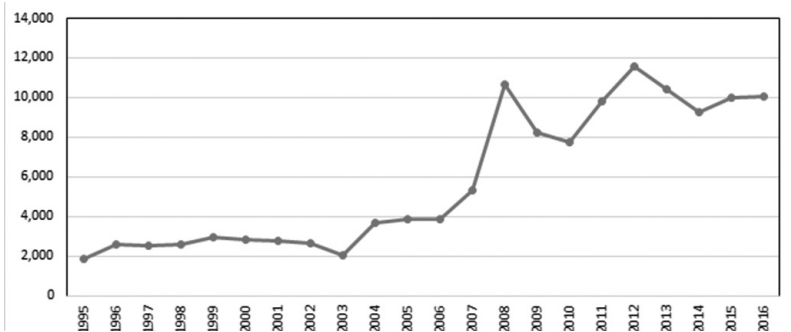
GRÁFICA 10
MÉXICO, PRECIO DEL FERTILIZANTE POR VENTA AL PRODUCTOR FINAL
UREA (PESOS/TON) 1995-2016



Fuente: Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados (SNIIM) de la Secretaría de Economía. Promedios anuales resultados de los reportes quincenales emitidos por el SNIIM [última consulta: 1 de agosto de 2016].

Si a esto se suma la devaluación, implica que el diesel cuesta el doble que en Estados Unidos y las semillas han incrementado su precio en 50% en cuatro años (Imagen Agropecuaria, 2016e).

GRÁFICA 11
MÉXICO, PRECIO DEL FERTILIZANTE POR VENTA AL PRODUCTOR FINAL
FOSFATO DIAMÓNICO (PESOS/TON)
1995-2016



Fuente: Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados (SNIIM) de la Secretaría de Economía. Promedios anuales resultados de los reportes quincenales emitidos por el SNIIM [última consulta: 1 de agosto de 2016].

En cuanto a los cultivos en particular, se observa que en el maíz, mientras la tonelada de este grano se vendía en 6 500 pesos en 2010-2011, para 2014-2015 había bajado a 3 300 pesos (Imagen Agropecuaria, 2015a).

En el caso de la leche en polvo se ha observado una caída acumulada de 66% de 2013 a la fecha, al pasar de 5 000 dólares la tonelada a 1 658 dólares. Mientras el costo de producción es de 5.50 pesos por litro, los productores se ven obligados a venderlo entre 2 y 4 pesos (Imagen Agropecuaria, 2016c).

En cuanto al frijol, producir una hectárea en el ciclo primavera-verano cuesta entre 9 500 pesos por hectárea en temporal y 11 500 pesos por hectárea de riego; sin embargo, los acopiadores están comprando en 9 pesos el kilo, con lo cual los productores no recuperan los costos invertidos (Imagen Agropecuaria, 2016a).

Junto con el problema de los bajos precios y altos costos, los productores deben enfrentar, además, la importación de los bienes

en el momento de la cosecha, con lo que no encuentran comprador a sus productos.

En el caso del frijol, se abrieron cupos a la importación de 300 000 toneladas, cuando existen 700 000 toneladas sin comercializar. Toda vez que los productos importados son más baratos, pues provienen de Estados Unidos, que fija precios internos por debajo del costo, la producción nacional se ve desplazada sin que los agricultores puedan colocar sus productos (Imagen Agropecuaria, 2016a).

En el caso del maíz, las importaciones se han incrementado en 2.3 millones de toneladas del ciclo 2013-2014 al 2015-2016, mientras que en el cuatrienio del gobierno de Peña Nieto el incremento fue de 140% (Imagen Agropecuaria, 2016d).

En cuanto a la leche, las importaciones de este bien y sus derivados se incrementaron en 36%, por lo que se han dejado de comercializar 350 millones de litros de producción excedente al año (Imagen Agropecuaria, 2016c).

Como puede observarse, durante la etapa de desvalorización de los bienes agrícolas se fortalecen los mecanismos de dominio de las empresas agroalimentarias, con lo cual los productores rurales están ingresando en una crisis productiva, al carecer de los medios necesarios para impulsar la producción, debido al declive del presupuesto y su concentración en una élite de empresarios, al tiempo que se estrecha el mercado donde pueden vender sus productos debido a las importaciones. En este ámbito, los elevados costos ante precios decadentes dan la estocada a los productores rurales. Por ello, no es de extrañar que la pobreza rural se haya incrementado:

En el Informe del Coneval publicado en 2015, se observa que la pobreza rural pasó de 16.7 a 17 millones de pobres de 2012 a 2014, lo cual quiere decir que en dos años se sumaron a esta categoría 300 000

personas más, no obstante el sesgo marcadamente asistencialista del gobierno.³

LA RESISTENCIA CAMPESINA

Durante la fase de transición capitalista no han cesado los movimientos rurales exigiendo a los gobiernos un cambio en la orientación de la política agropecuaria, que beneficia a las corporaciones en detrimento de los campesinos. Sin embargo, a partir de 2014, las movilizaciones se intensificaron.

Tres grandes frentes han comandado la lucha en el campo: El Campo es de Todos, integrado por 57 organizaciones campesinas e indígenas; el Frente Auténtico del Campo (FAC) y la Campaña Nacional Sin Maíz No Hay País (CNSMNHP). La primera organización impulsó, desde octubre de 2014, un movimiento para exigir apoyos del gobierno ante el desplome de los precios internacionales de los granos y en contra de los recortes presupuestales. Por su parte, el FAC⁴ impulsó fuertes luchas movilizándolo amplios grupos campesinos en rechazo a la reforma energética, a la ley de aguas, al despojo de tierras, y en defensa del presupuesto del campo. La CNSMNHP⁵ lanzó la iniciativa Valor al Campesino en octubre de 2015, en la cual se propone un programa

³ Coneval (2015). “Cuadro 17. Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, según lugar de residencia, 2010-2014”. En <www.coneval.gob.mx>.

⁴ El FAC aglutina a la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC), la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA) y la Coordinadora Nacional Plan de Ayala-Movimiento de Liberación Nacional (Sagarpa, 2012).

⁵ La CNSMNHP surgió en 2007. Formada por más de 300 organizaciones campesinas, ambientalistas, de consumidores, indígenas, mujeres, etcétera, abarca 20 entidades del país. Una de las organizaciones con mayor presencia es la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras (ANEC) (CNSMNHP, 2017).

de apoyo a la pequeña agricultura basado en los siguientes ejes (entre otros):

- Un programa integral de apoyo productivo por un monto de 36000 millones de pesos.
- Proagro productivo, con un tope de apoyo hasta 20 hectáreas.
- Programa de producción pecuaria sustentable y ordenamiento ganadero y apícola.
- Inclusión financiera para los pequeños productores.
- Compras gubernamentales en apoyo a pequeños productores y al fortalecimiento de los mercados regionales (Valor al Campesino, 2015).

Aun cuando el movimiento campesino no ha logrado formar una sola organización como cuando se creó en 2003 El Campo No Aguanta Más, los distintos frentes no han dejado de movilizarse ante el deterioro de las condiciones productivas de los campesinos.

Junto con estas luchas organizadas, ocurrieron movimientos en los estados de Durango, Zacatecas, Tamaulipas y Chihuahua, por los recursos productivos y en contra de las políticas anticampesinas del gobierno.

También sobresalió la lucha por la defensa de los recursos naturales y por mejores condiciones de trabajo de los jornaleros de San Quintín, las cuales confluyen con el movimiento de los productores rurales al aspirar a la integración de los campesinos y en contra de la exclusión productiva y territorial de que son objeto.

CONCLUSIONES

El capitalismo se encuentra en una fase de transición mundial, caracterizada por el agotamiento y el desgaste del modelo neoliberal, sin que surja, hasta ahora, un nuevo modelo que lo sustituya. Se trata de una fase signada por múltiples fracturas y transformaciones. Su primera etapa, regida por la revalorización de las materias primas, permitió el surgimiento de gobiernos anticapitalistas y neoliberales en el cono sur de América Latina que pusieron el

acento en el gasto social y pugnaron por el fortalecimiento de la soberanía alimentaria. México, en cambio, continuó con políticas de corte neoliberal que agravaron la dependencia alimentaria y la exclusión rural. A partir de 2014 se inició una nueva etapa, caracterizada por el declive de los precios de las materias primas y los granos básicos, marcada por una clara tendencia al declive de los proyectos antineoliberales y progresistas en la región, la crisis de los países del sur global y una tendencia hacia la derechización del planeta, como una estrategia del capital para remontar la crisis capitalista.

En este contexto, los productores rurales enfrentan el fortalecimiento del dominio corporativo de las grandes empresas agroalimentarias, las cuales se sustentan en el despojo del valor del producto campesino, imponiendo bajos precios y costos elevados, en un marco de políticas recesivas que profundizan y ahondan la miseria rural.

En este ámbito, sin embargo, persiste el movimiento rural, fragmentado y disperso, pero constante y combativo, en una lucha en la cual sus miembros no están dispuestos a ser excluidos como productores, y tampoco, como dicen, “a que el gobierno acabe de entregar a las transnacionales lo que queda del campo”.

En estos tiempos tan oscuros, sólo la milenaria capacidad de resistencia de los campesinos e indígenas podrá brindar una luz en el camino.

Otoño de 2016.

BIBLIOGRAFÍA

- BADA, Xóchitl, y Jonathan Fox (2014). “Patrones migratorios en contextos de ruralidad y marginación del campo mexicano. 2000-2010: cambios y continuidades”. *Revista ALASRU* 10: 277-295.
- CAMPAÑA NACIONAL SIN MAÍZ NO HAY PAÍS (CNSMNHP) (2017). “¿Quiénes somos la campaña?” Disponible en <<http://sinmaiznohaypais.org/quienes-somos-la-campana>> [última consulta: 17 de noviembre de 2017].
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2015). *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014. Anexo estadístico*. México: Coneval. En <www.coneval.gob.mx>.
- EL ECONOMISTA (2015). “La Reserva Federal hace su primer movimiento en 7 años”. 16 de diciembre. Disponible en <<http://eleconomista.com.mx/mercados-estadisticas/2015/12/16/fed-aplica-cambios-su-tasa-interes-despues-7-anos>> [última consulta: 13 de septiembre de 2016].
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION FOR THE UNITED NATIONS (FAO) (s/f). *FAOSTATS*. Disponible en <<http://www.fao.org/faostat/en/#home>> [consulta: varias fechas].
- FOX, Jonathan, y Libby Haight (coordinadores) (2010). *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. México: Woodrow Wilson International Center of Scholars-Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- GRAIN (2014). *¡No toquen nuestro maíz! (El sistema agroalimentario industrial devasta y los pueblos en México resisten)*. México: Grain/Ítaca.
- IMAGEN AGROPECUARIA (2015a). “Mantiene maíz nivel de producción y bajo precio”. 17 de julio. Disponible en <imagenagropecuaria.com/2015/mantiene-maiz-nivel-de-produccion-y-bajo-precio> [última consulta: 17 de julio de 2016].

- IMAGEN AGROPECUARIA (2015b). “Enmienda legislativo presupuesto para el campo 2016”. 16 de noviembre. Disponible en <<http://imagenagropecuaria.com/2015/enmienda-legislativo-presupuesto-para-el-campo-2016/>> [última consulta: 16 de noviembre de 2016].
- IMAGEN AGROPECUARIA (2016a). “Mediará Sagarpa ante SE para atender tema de cupos de frijol”. 13 de marzo. Disponible en <<http://imagenagropecuaria.com/2016/mediara-sagarpa-en-cupos-de-frijol/>> [última consulta: 13 de marzo de 2016].
- IMAGEN AGROPECUARIA (2016b). “Recortes al campo por cerca de 27 mil mdp en el PEF 2017”. 14 de septiembre. Disponible en <imagenagropecuaria.com/2016/recortes-al-campo-cerca-27-mil-mdp-en-pef-2017/> [última consulta: 14 de septiembre de 2016].
- IMAGEN AGROPECUARIA (2016c). “Piden productores de leche apoyo ante ‘emergencia nacional’ del sector”. 25 de mayo. Disponible en <<http://imagenagropecuaria.com/2016/recortes-al-campo-cerca-27-mil-mdp-en-pef-2017/>> [última consulta: 25 de mayo de 2016].
- IMAGEN AGROPECUARIA (2016d). “México aumentó importación de maíz amarillo en 140% en último cuatrienio”. 18 de septiembre. Disponible en <<http://imagenagropecuaria.com/2016/33484/>> [última consulta: 18 de septiembre de 2016].
- IMAGEN AGROPECUARIA (2016e). “Devaluación del peso ya impacta precios al productor y al consumidor”. 26 de septiembre. Disponible en <<http://imagenagropecuaria.com/2016/33484/>> [última consulta: 26 de septiembre de 2016].
- IMAGEN AGROPECUARIA (2016f). “Sin viabilidad económica, 3 millones de productores de grano por recorte presupuestal: CNA”. 30 de septiembre. Disponible en <<http://imagenagropecuaria.com/2016/sin-viabilidad-economica-3-millones-productores-grano-recorte-presupuestal-cna/>> [última consulta: 30 de septiembre de 2016].

- INDEXMUNDI (s/f). “Precios de materias primas”. Disponible en <<http://www.indexmundi.com/es/precios-de-mercado/>> [última consulta: 19 de septiembre de 2016].
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (s/f). “Primary commodity prices”. Disponible en <<http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>> [última consulta: varias fechas].
- LA JORNADA (2016). “Bayer compra Monsanto por 66 mil mdd”. 14 de septiembre. Disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/09/14/bayer-compra-monsanto-por-66-mil-mdd>> [última consulta: 14 de septiembre de 2016].
- OANDA (2016). “Tipos de cambio históricos”. Disponible en <<https://www.oanda.com/lang/es/currency/historical-rates/>> [última consulta: octubre de 2016].
- OBSERVATORIO DE PRECIOS (2015). “Es necesario reactivar el campo ante los altos costos de los insumos nacionales”. Disponible en <<http://observatoriodeprecios.com.mx>> [última consulta: noviembre de 2015].
- OXFAM (2012). *El lado oscuro del comercio mundial de cereales. El impacto de los cuatro grandes comercializadores sobre la agricultura mundial*. Reino Unido: Oxfam. Disponible en <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-cereal-secrets-grain-traders-agriculture-30082012-es.pdf>>.
- PEÑA NIETO, Enrique (2014). *Segundo Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*. México: Presidencia de la República. Disponible en <<http://www.presidencia.gob.mx/segundoinforme/>>.
- PEÑA NIETO, Enrique (2016). *Cuarto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*. México: Presidencia de la República. Disponible en <<http://www.presidencia.gob.mx/cuartoinforme/>>.
- ROBLES BERLANGA, Héctor (2014). *Ejercicio del presupuesto 2011 del Programa Especial Concurrente para el desarrollo rural*. Disponible en <www.subsidiosalcampo.org.mx>.
- RUBIO, Blanca (2012). *Explotados y excluidos: los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. México: Plaza y Valdés.

- SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN (SAGARPA) (2012). “Anuncia Sagarpa liberación de recursos para programa de maquinaria agrícola”. Disponible en <<http://www.sagarpa.gob.mx/saladeprensa/2012/Paginas/2015B616.aspx#>> [última consulta: 17 de noviembre de 2017].
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA (SE) (s/f). Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados de la Secretaría de Economía (SNIIM). Disponible en <<http://www.economia-sniim.gob.mx/nuevo/>> [última consulta: 1 de agosto de 2016].
- SISTEMA DE INFORMACIÓN AGROALIMENTARIA Y PESQUERA (SIAP-SAGARPA) (s/f). *Cierre de la Información Agrícola por Cultivo*. Disponible en <http://infosiap.siap.gob.mx/aagricola_siap_gb/ientidad/index.jsp> [última consulta: varias fechas].
- VALOR AL CAMPESINO (2015). “Iniciativa Valor al Campesino. Vida, nutrición y riqueza para México”. Disponible en <http://subsidiosalcampo.org.mx/wpincludes/textos_pdf/Valor_al_Campesino_Reporte_completo.pdf> [última consulta: septiembre de 2016].

Si más es menos, menos podría ser más: alimentación, medio ambiente y salud

Jorge Larson,¹ Claudia Aguilar, Fabiola González
y Javier Rodríguez

La idea de que en materia de agricultura y alimentación más es menos y menos podría ser más es una suerte de silogismo que permite llamar la atención sobre las contradicciones que provocan la producción agroindustrial de alimentos y el incremento del consumo de proteína animal en términos de medio ambiente y salud humana. Es decir, tanto los límites en el uso del agua como los problemas emergentes de sanidad animal y salud humana son evidencia de que las soluciones agroindustriales y de economías de escala proponen eficiencia económica y una alta productividad por unidad de área, pero generan múltiples costos ambientales y de salud que son externalizados. La abundancia de alimentos representa una paradoja cuando se analizan las cifras de personas en situación de escasez de alimentos y con enfermedades vinculadas a la alimentación. La manera en que hoy se resuelve la mayor parte de la demanda de alimentos tiene consecuencias diversas.

Una de las tendencias centrales de la alimentación en la segunda mitad del siglo xx ha sido el creciente consumo de carne, a su vez relacionado con el crecimiento en el ingreso per cápita (Haen y Requillart, 2014). Las trayectorias de cambio por países muestran que en México se duplicó el consumo promedio por persona de calorías de origen animal en poco más de cuatro décadas (de 1961 a 2005), es decir, comemos cada vez más proteínas y grasas derivadas de la ganadería. Esta actividad utiliza una creciente proporción de alimentos derivados de la agricultura y esta presión sobre los sistemas de producción es visualizada a nivel global por

¹ Coordinación de Planeación para el Uso de la Biodiversidad, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio).

David Tilman y Michael Clark (2014), quienes comparan cuatro dietas —1) dependiente del ingreso con alto consumo de proteína y energía, 2) mediterránea, 3) basada en peces y 4) vegetariana— y sus emisiones de CO₂ a la atmósfera por cada Kcal. Los autores muestran que la producción de carne de rumiantes y pescado —proveniente de sistemas de producción industriales— produce mayores emisiones que la carne de cerdo y aves —esta última con cerca de 75% menos emisiones por cada Kcal—. Asimismo, las emisiones asociadas con la producción de cereales, frutas y verduras, lácteos y huevos son sustancialmente menores que las asociadas con la producción de carnes. Relacionando estos datos con la prevalencia de enfermedades no transmisibles, como diabetes tipo II, cáncer y afecciones de coronarias, Tilman y Clark muestran también que la transición hacia esquemas alimentarios con altos consumos de proteína animal tiene impactos negativos tanto en el ecosistema global como en la salud humana.

Por otra parte, el incremento en el consumo de proteínas animales es paralelo en nuestro país a la dependencia de las importaciones de alimentos para el ganado y para el consumo humano directo. Se configura así un escenario donde la manera de alimentarnos tiene impactos negativos en el medio ambiente y la salud, e introduce vulnerabilidad y dependencia respecto de otros países. Esto es particularmente relevante para México, donde se abrazó de manera acrítica la transición nutricional y la liberación comercial de los alimentos.

Este texto describe los cambios en los patrones de consumo alimentario en México a lo largo de las últimas décadas, así como las estrategias de suministro implementadas a partir, principalmente, de importaciones, con la intención de mostrar ciertas vulnerabilidades específicas de nuestro sistema alimentario.

El primer apartado de este capítulo introduce como contexto necesario los derechos humanos, en particular el derecho a la alimentación. En los siguientes apartados se describen brevemente evidencias de uno u otro tipo de vulnerabilidades y riesgos identificables en el sistema alimentario mexicano actual. Se analiza

la manera en que han cambiado las fuentes de abastecimiento de los alimentos, evidenciando la creciente dependencia del país respecto a las importaciones. Se describe también a grandes rasgos la persistencia de la desnutrición atribuible a la pobreza y la inequidad social, así como los crecientes problemas asociados con el sobrepeso y la obesidad. Luego se ejemplifican los potenciales riesgos directos a la salud pública asociados con los esquemas intensivos de producción, con el caso de la industria avícola y las influencias de origen aviar. Finalmente, se revisa brevemente cuáles son las maneras de medir la diversidad funcional en las dietas y se señala que además de una simplificación en las dietas promedio de los mexicanos, hay ausencia de información sobre la diversidad biológica en la dieta. El texto concluye sugiriendo que la seguridad de los sistemas alimentarios depende más de la construcción colectiva de soluciones sociales y políticas que de innovaciones tecnológicas o comerciales. Es decir, que la posibilidad de crear condiciones para que exista una alimentación segura para todos, en el mundo y en México, no es en esencia un problema científico, sino uno de equidad.

AGRICULTURA RACIONAL Y ALIMENTACIÓN SANA COMO DERECHOS HUMANOS

El sentido común nos dice que las palabras “crecimiento” y “desarrollo” no son términos equivalentes ni sinónimos. El desarrollo es integral y lleva a un estado diferente, el crecimiento por sí solo no es indicador de cambio positivo. Al aceptar el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) como equivalente de desarrollo, se vaciaron de significado ambos conceptos. Como consecuencia, se creó la necesidad de agregar el adjetivo “sustentable” tanto al desarrollo mismo como a todos sus componentes, incluyendo la agricultura y la alimentación, buscando garantizar la satisfacción de las necesidades actuales de la humanidad presente y futura sin destruir el planeta que la sostiene.

Un sistema alimentario seguro, parafraseando al *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, sería el conjunto de reglas o principios propios de la alimentación, racionalmente enlazados entre sí, que de manera ordenada contribuyen a que la producción y el consumo de alimentos estén exentos de riesgo. Para que los sistemas alimentarios sean sustentables, la agricultura debe producir más en menos superficie, reducir su impacto en los ecosistemas naturales y transformados, y utilizar de manera más eficiente el agua y la humedad, así como la fertilidad de los suelos. Esto para garantizar, tan sólo en México, la comida a más de un centenar de millones de personas todos los días.

En el ámbito jurídico y político se han hecho avances importantes hacia la incorporación del principio de sustentabilidad. En la esfera internacional destacan la afirmación política de la Comisión Brundlant y los acuerdos de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992.

De manera paralela existe un creciente reconocimiento del derecho a la alimentación, establecido desde 1948 en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) como parte de un ideal común para todos los pueblos y naciones:

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.²

En 2011 este derecho fue incorporado en el artículo 4o. de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos:

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará (*Diario Oficial de la Federación*, 13 de octubre de 2011).³

² Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en <<http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>>.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf>.

En la DUDH se articulan factores como salud y bienestar, que integran un concepto cuyo alcance es más amplio que sólo alimentarse y nutrirse. Se plantea una situación en que la alimentación, pensada de manera integral, se cumpla de forma continua y segura para todas las personas, con la menor incertidumbre posible. Este derecho de las personas es expresado como condición de seguridad alimentaria acordada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1994:

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (FAO, 2006).

Sin embargo, para tener acceso a los alimentos, éstos deben estar disponibles, condición que está determinada por el sistema alimentario en diferentes escalas. Es decir, para que la condición de seguridad alimentaria se cumpla se requiere un buen funcionamiento de:

Un sistema alimentario [que] está formado por el entorno, las personas, las instituciones y los procesos mediante los cuales se producen, elaboran y llevan hasta el consumidor los productos agrícolas. Todos los aspectos del sistema alimentario influyen en la disponibilidad y accesibilidad final de alimentos variados y nutritivos y, por lo tanto, en la capacidad de los consumidores de elegir dietas saludables (FAO, 2013).

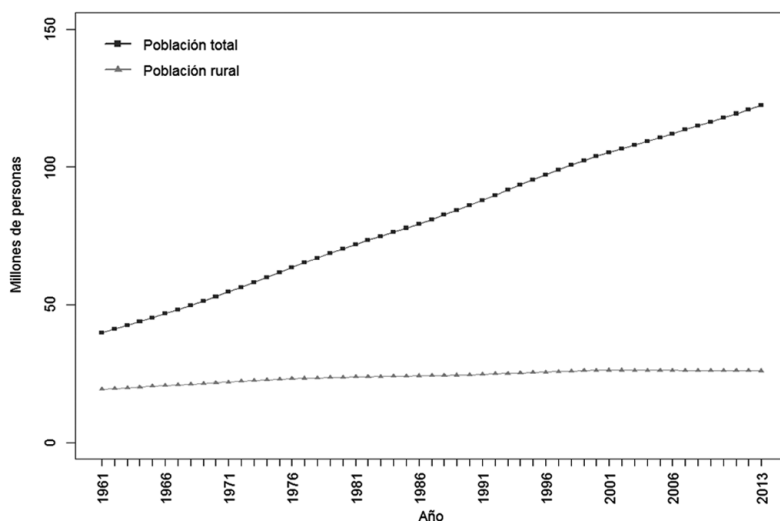
En la base del sistema alimentario, en la producción, hay a la vez sectores específicos, como la agricultura, la ganadería, el aprovechamiento de las poblaciones silvestres, a través de la pesca, la recolección y la caza; esto conforma un conjunto de estrategias que utilizan las comunidades para aprovechar los recursos naturales disponibles, producir alimentos y definir no sólo lo que comen, sino una forma de vida. Estas estrategias también involucran las relaciones económicas, sociales y culturales dentro y fuera

del contexto local o regional. En México, a nivel de legislación y de adopción del discurso, están codificados los derechos a la alimentación, la sustentabilidad en el uso de recursos naturales, biológicos y genéticos, los derechos colectivos, al patrimonio cultural y los derechos de los consumidores (Larson *et al.* 2016). Estas herramientas aún requieren de cumplimiento e implementación, como muestran las estadísticas generales de pobreza y seguridad alimentaria en nuestro país.

LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y EL SUMINISTRO DE ALIMENTOS

En términos generales, el crecimiento poblacional de México en el último medio siglo ha sido lineal y positivo; el crecimiento en localidades urbanas ha sido mucho mayor que el crecimiento de la población rural, que se ha mantenido relativamente estable (gráfica 1). De esta población creciente baste decir que, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desa-

GRÁFICA 1
POBLACIÓN TOTAL Y RURAL EN MÉXICO DE 1961 A 2013



Nota: Comportamiento del crecimiento poblacional total y rural de México. Elaborado con datos de FAOSTAT para la población total y de <<http://datos.bancomundial.org/>> para el porcentaje de la población rural.

rrollo Social (Coneval), poco más de 43% se encuentra en cierto grado de inseguridad alimentaria y cerca de 10% en inseguridad severa, es decir, más de 10 millones de personas en nuestro país se encuentran ante grave incertidumbre para comer día a día (Castillo Negrete, 2013). De ellos, poco más de 3 millones son niños menores de nueve años. Estos datos por sí mismos señalan el fracaso de México en cumplir de manera básica el derecho a la alimentación para más de 50 millones de sus habitantes.

¿Cómo conciliar esta inseguridad alimentaria vivida por millones de personas con la idea ampliamente difundida de que México tiene seguridad alimentaria debido a que hay suficiente suministro? ¿Cómo es que se ha incrementado tanto nuestro consumo de carne de res y de aves y esto no se refleja en un menor riesgo de inseguridad alimentaria?

Parte de la contradicción está en medir el suministro para utilización nacional o interno en miles de toneladas, y si revisamos cómo lo define la división de estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), vemos que se trata de álgebra simple:

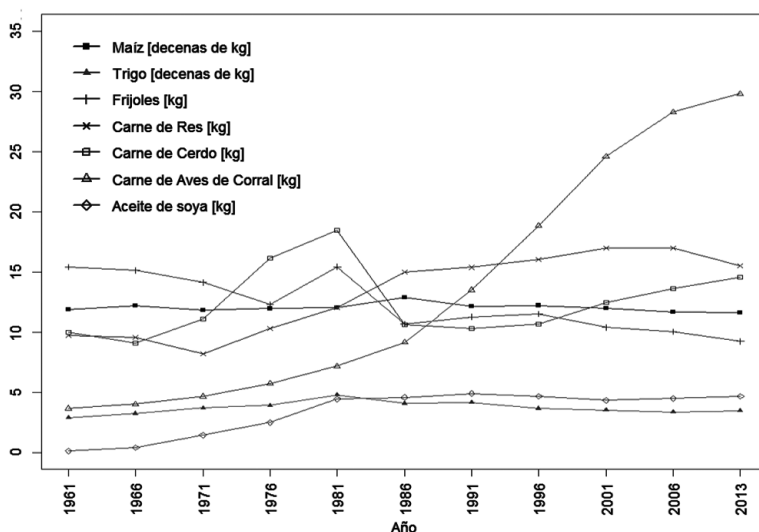
La producción más las importaciones menos las exportaciones más las variaciones de las existencias (aumento o disminución) conforman el suministro para utilización nacional.

Se trata de una medición de volúmenes de alimentos y no de la realidad alimentaria de las personas. En la gráfica 2 se puede comprobar que el consumo por persona de carnes se ha incrementado de manera importante, particularmente la de res y la de aves de corral.

Si desglosamos este consumo promedio o aparente en sus componentes, podemos apreciar la contribución de las importaciones. Se considera el suministro interno como 100%, lo que ilustra de forma proporcional la participación de la producción nacional, las importaciones, las exportaciones y, en el caso de cereales, el destino del producto (si es para consumo humano o si se utiliza como alimento para animales). Se analiza el comportamiento

independientemente de los incrementos en volumen que responden a los cambios en la oferta y la demanda y al incremento de la población. El análisis del periodo que va de 1961 a 2012 (ver gráfica 3) para un grupo selecto de productos muestra claramente la tendencia a depender cada vez más de las importaciones para lograr el suministro necesario.

GRÁFICA 2
CONSUMO PER CÁPITA DE ALIMENTOS EN MÉXICO
DERIVADOS DE AGRICULTURA Y GANADERÍA



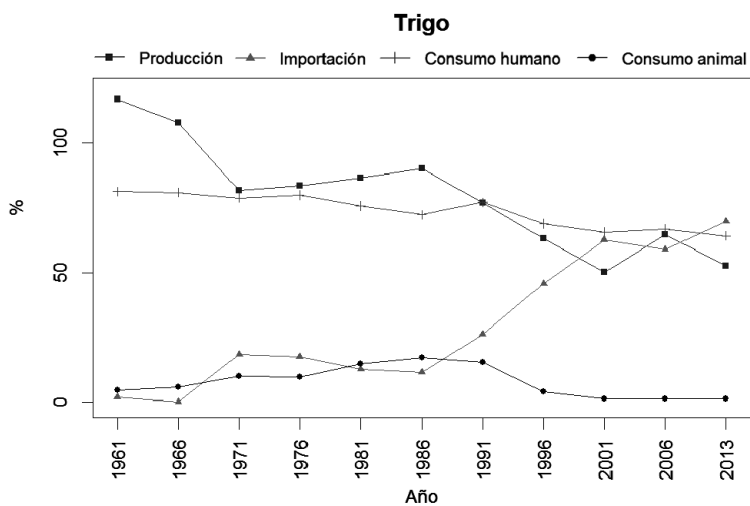
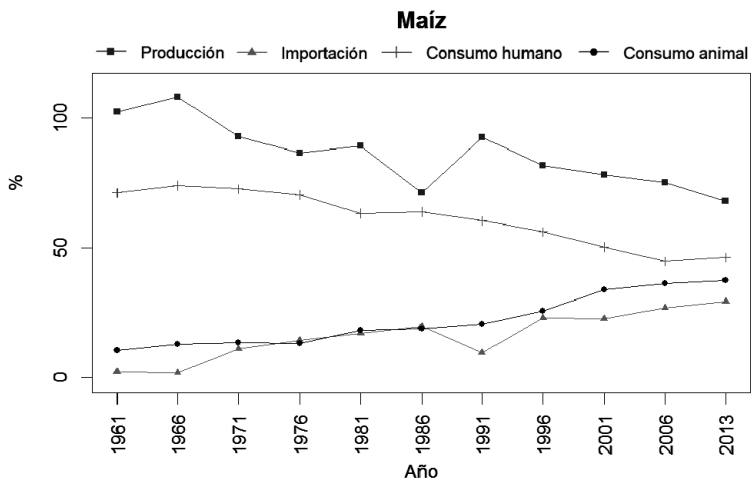
Fuente: Elaborada a partir de los datos de FAOSTATS sobre los volúmenes destinados a consumo humano de los alimentos que más aportan al suministro de nutrimentos en México, según Martínez Jasso y Villezca Becerra, 2005.

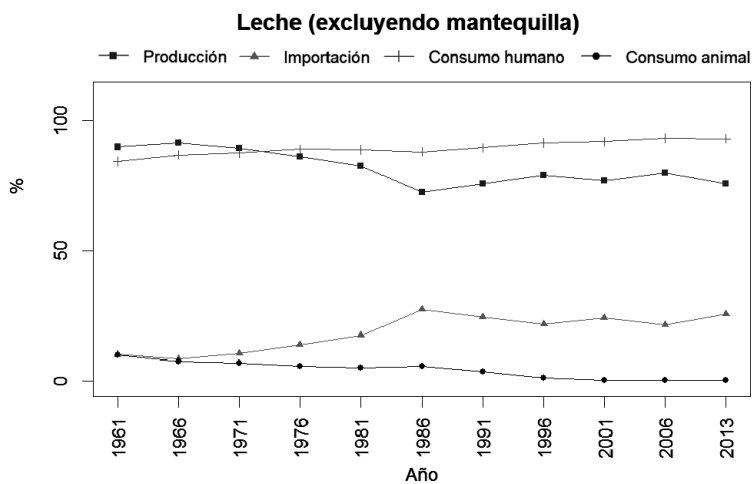
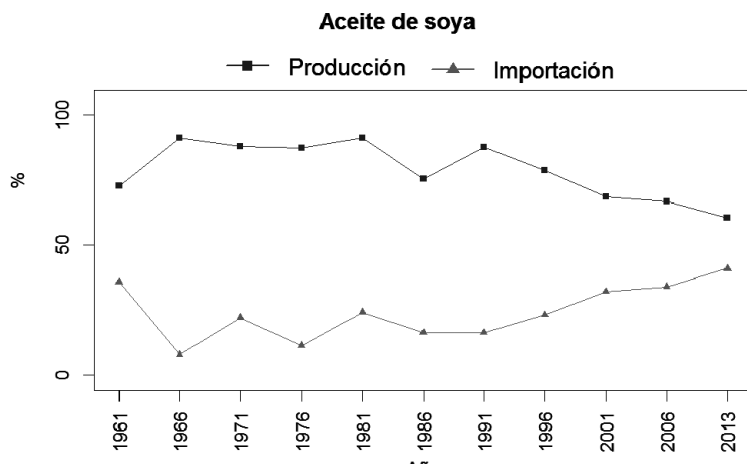
En el caso del maíz, en la década de los años sesenta la producción nacional era superior al nivel del suministro interno. En 2012 la producción interna contribuyó con 70% del suministro interno y el restante 30% fue cubierto con importaciones. Sobresale que una gran parte del maíz es usado como alimento para ganado, con una tendencia creciente en las últimas dos décadas, con una proporción muy similar a la de las importaciones. El segundo cereal más consumido en México, el trigo, presenta un comportamiento similar al del maíz: la producción interna experimenta un descenso

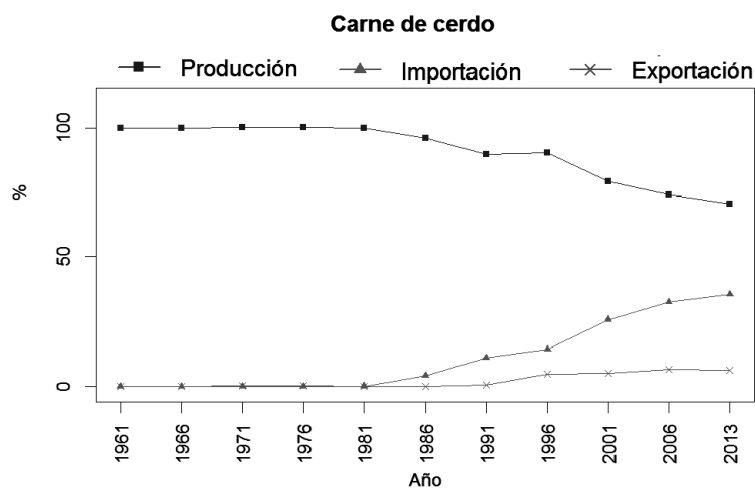
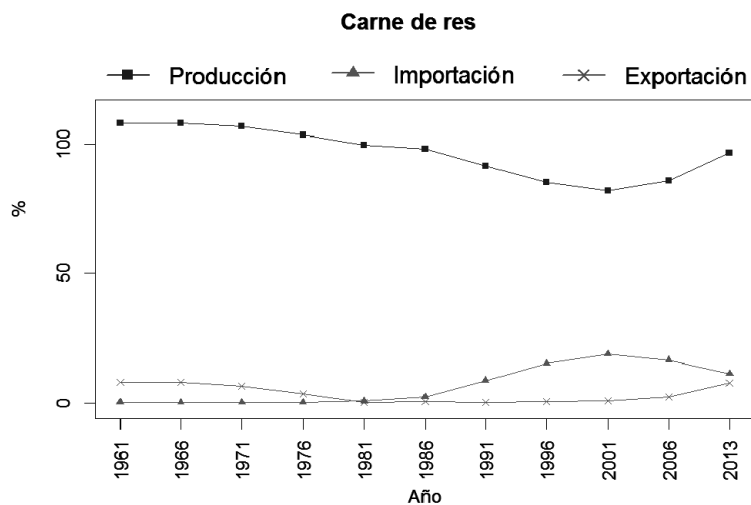
y la importación un ascenso en su participación en el suministro interno. A diferencia del maíz, el trigo es casi exclusivo para consumo humano. También es importante señalar que, al menos en 2013, más de 92% de las importaciones de maíz y 70% del trigo y la harina de trigo provenían de Estados Unidos, y 25% de estas últimas provenían de Canadá. En cuanto al aceite de soya, que está destinado casi en su totalidad al consumo humano, vemos un aumento importante en su uso. La participación de las importaciones se ha incrementado en las últimas décadas, a la par de un descenso en la producción nacional. De las importaciones en 2013, casi 90% provino de Estados Unidos, mientras que cuatro países de Sudamérica son el origen del resto de las importaciones.

En cuanto a los alimentos de origen animal, basados en la ganadería, tenemos que la leche (exceptuando mantequilla, como se reporta en las estadísticas de FAO) ha experimentado una disminución en la producción interna y un incremento en las importaciones, desde principios de los ochenta. En cuanto a la leche fresca de vaca, casi toda proviene de Estados Unidos, mientras que cerca de 70% de la leche entera de vaca en polvo es de Nueva Zelanda y poco más de 21% de Estados Unidos. La leche también se usa para alimentar ganado. La carne de res está destinada completamente al consumo humano. A partir de la década de los años ochenta, el país pasó de tener una producción superior al suministro interno y ser exportador a importar más de una quinta parte del mismo. De las modalidades de carne de ganado vacuno, vacuno deshuesado y vaca y ternera preparadas, cerca de 90% proviene de Estados Unidos. La carne de cerdo está destinada también completamente al consumo humano. A partir de la década de los años ochenta disminuyó la participación de la producción nacional en el suministro interno, y se dio un incremento en las importaciones. Es interesante notar que a pesar de que las exportaciones se han incrementado, casi 90% de la carne de cerdo en canal y preparada que se importa proviene de Estados Unidos.

GRÁFICAS 3-8
 SUMINISTRO EN MÉXICO DE MAÍZ, TRIGO, ACEITE DE SOYA, LECHE
 Y CARNES DE RES Y CERDO ENTRE 1961 y 2013







Fuente: Basadas en promedios quinquenales de los datos de FAOSTATS sobre balances alimentarios de los principales alimentos en cuanto al aporte nutrimental en México para el periodo de disponibilidad de datos (1961-2013). Se considera como suministro interno el 100% para ilustrar la participación porcentual de la producción interna, las importaciones, las exportaciones, el consumo humano y el consumo animal, según sea el caso.

Este análisis muestra una creciente participación del sector agropecuario en el mercado mundial, aunque ésta es mayoritariamente bilateral. También evidencia que dependemos cada vez en mayor proporción de pocos productos que provienen de un número reducido de fuentes externas. Esta dependencia es una forma de inseguridad alimentaria para México, ya que fluctuaciones de producción o de precios en otros países que nos abastecen pueden afectar el suministro interno.

En el caso del trigo, como en otros productos agrícolas, podemos valorar el agua consumida en su proceso de producción, la llamada “agua virtual” (Zimmer y Renault, 2003), por lo que es posible identificar países que exportan o importan agua virtual en forma de alimentos. El análisis de la huella hídrica asociada con la producción y la comercialización de trigo a nivel global muestra que México ocupa el décimo lugar como importador de agua en forma de trigo (Mekonnen y Hoekstra, 2010). Entre 1996 y 2005, 80% de nuestro consumo de trigo provenía de Estados Unidos, lo cual implica que nuestra alimentación depende cada vez más de los ecosistemas y sistemas de producción de otros países.

LAS ZONOSIS Y EL RESCATE DE LA INDUSTRIA AVÍCOLA

La producción intensiva e industrial de pollo y huevo es una actividad desarrollada en espacios que reúnen millones de individuos idénticos con una alta densidad poblacional. Este tipo de esquemas no sólo tienen una demanda elevada de insumos externos, también crean espacios biológicos vulnerables a ciertas enfermedades que pueden crear a su vez nuevas infecciones en los animales y favorecer su transferencia a los humanos, lo que provoca pérdida de vidas y costos económicos elevados. Éste fue el caso de la influenza AH1N1. El problema surge de una combinación de factores: aves migratorias que albergan las cepas y vuelan sobre áreas de producción industrial, en regiones donde coexiste la producción industrial con producción de aves en traspatio. En el caso de México, los costos de este tipo de problema han sido

cuantificados y las cifras son indicativas de la vulnerabilidad y los riesgos que conllevan estas formas intensivas de producir.

Existen diferentes tipos de influenza, que pueden ser de baja o alta patogenicidad. De manera general, se categorizan como influenza A en mamíferos y aves e influenza B y C en humanos. Sin embargo, existe la posibilidad de recombinaciones entre los virus. Los virus tipo A en hospederos naturales mutan poco, pero en hospederos no naturales su mutación se ve favorecida. La influenza aviar de alta patogenicidad AH7N3 afecta a las aves. Los hospederos naturales del virus son principalmente las aves acuáticas. Esta patología se registró por primera vez en 1963 en el Reino Unido y su peor manifestación fue en Canadá en 2004, cuando fueron sacrificadas 17 millones de aves (Centro de Noticias ONU, 2012).

La influenza AH1N1 es un nuevo virus que afecta al humano. Se originó por una recombinación de virus de influenza: humana y aviar estadounidenses y porcinas de Asia y Europa. En 2009 este virus provocó 17 500 muertes en 213 países (Torres Fierro, Muñoz Zurita y Rojas Ruiz, 2012). En México, en abril de ese año, la Secretaría de Salud declaró una alerta sanitaria sin precedentes, que tuvo un costo económico total estimado de 0.4% del PIB.

La influenza aviar AH7N9 fue detectado en China por primera vez en marzo del 2013; se transmite entre las aves y puede infectar al humano. No se ha dado ningún contagio de humano a humano; sin embargo, esta patología ha mantenido alerta a la Organización Mundial de la Salud (OMS).

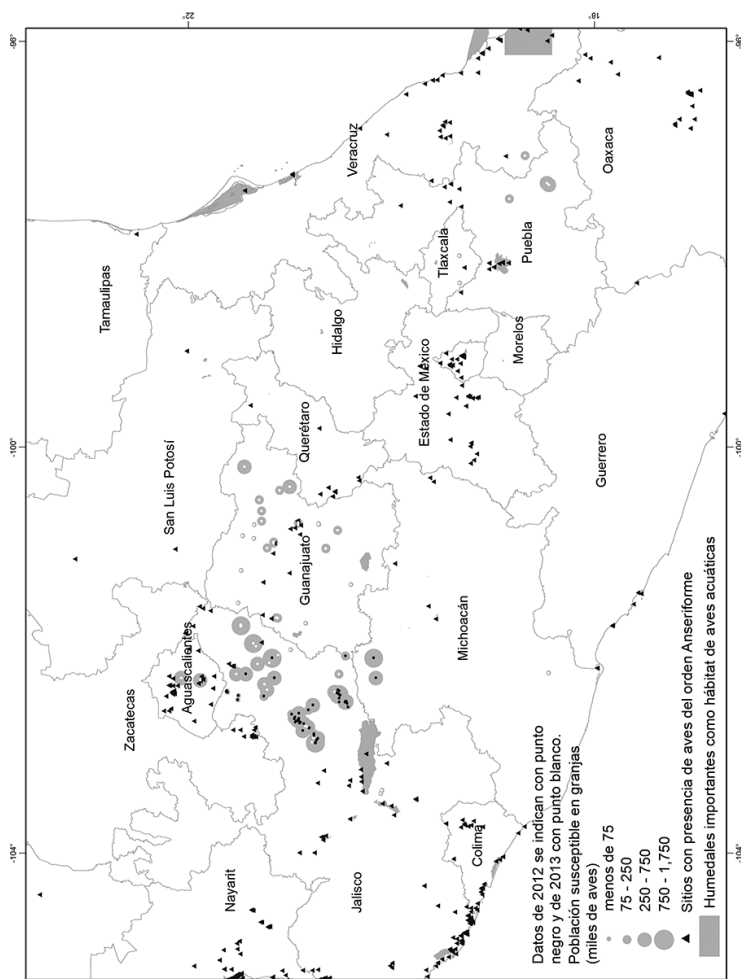
De enero a septiembre de 2013, la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) publicó 50 informes de brotes de influenza aviar de alta patogenicidad, la mitad en tres países, entre ellos México (OIE, 2103), que ocupa el sexto lugar mundial en la producción de huevo, pollo y pavo. En 2012 esta industria generó casi 1% del PIB total y más del 40% del PIB pecuario. Jalisco produce más de la mitad del huevo nacional, seguido por Puebla, Sonora, Coahuila, Yucatán, Guanajuato y Nuevo León. Sin embargo, la continua aparición de enfermedades en las unidades de producción avícola y los esfuerzos por contener la situación han provocado

grandes costos. En Jalisco, en 2009 se sacrificó más de la tercera parte de la población de pollos por presencia del virus AH7N3, con pérdidas económicas estimadas en 854 millones de pesos. En 2011, debido al brote de influenza aviar altamente patógena, se dejaron de percibir en el país 700 millones de pesos (UNA, 2013). Ese año, Guatemala, Costa Rica y Perú, entre otros países, cerraron sus mercados a productos avícolas mexicanos. Esto implicó el retorno de embarques y la cancelación de compromisos de compra, por lo que llevó tiempo abrir mercados de nuevo y generar divisas.

Durante 2012 y de enero a septiembre de 2013 se reportaron más de 350 brotes de influenza. Como parte de los esfuerzos por controlar esta situación, entre esos dos años fueron sacrificadas más de 51 millones de aves (Senasica, 2012-2013); considerando sólo 2012, esto se tradujo en una pérdida de más de 8 000 millones de pesos. En Jalisco y Guanajuato ocurrieron 95% de los casos. Como resultado, en la primera mitad de 2012 hubo periodos de carestía y el precio del huevo se incrementó de manera importante. Las pérdidas alcanzaron 119 millones de dólares. Para contrarrestar la carestía y bajar los precios, la Secretaría de Economía determinó exentar de impuestos las importaciones de huevo en agosto de ese año (Morales, 2013).

Las aves silvestres tienen un papel importante como hospederas en el ciclo de la influenza aviar; las aves acuáticas son más susceptibles. Se ha reportado que el orden Anseriformes (patos y gansos) presenta el mayor número de portadores del virus (Alexander, 2000). De ellas, en México existen aproximadamente 40 especies, todas de la familia Anatidae. El virus de influenza aviar tipo A se hospeda naturalmente en aves acuáticas migratorias, principalmente del orden Anseriformes, infecta el tracto gastrointestinal y se elimina en altas cantidades en heces. El virus entonces puede alcanzar aves domesticadas en sistemas productivos de alta densidad, enfermándolas y ocasionando pérdidas económicas millonarias. Las aves migratorias infectadas o sus heces en el agua pudieron haber tenido contacto con las aves

MAPA I
 HUMEDALES, OBSERVACIONES DE PATOS Y GANSOS Y ÁREAS DE PRODUCCIÓN DE AVES DE CORRAL EN MÉXICO



Nota: En el mapa se muestran las zonas con mayor densidad de población de aves en cautiverio en granjas avícolas en los años 2012 y 2013, según los informes del Servicio Nacional de Inocuidad Alimentaria; los sitios donde se han registrado avistamiento de aves silvestres del orden Anseriformes, disponibles en el Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad, así como sitios Ramsar cercanos.

de granjas cercanas, provocando las infecciones reportadas para 2012 y los tres primeros trimestres de 2013.

Al visualizar de manera simultánea las áreas con mayor densidad de población de aves en cautiverio en granjas avícolas en los años 2012 y 2013, los sitios donde se ha registran avistamientos de aves silvestres migratorias como patos y gansos, así como los sitios Ramsar (humedales) cercanos, no es difícil sumar los tres elementos y ver que hay riesgos implícitos en la producción avícola y que hay costos de remediación cuya factura es elevadísima para todos.

¿Son previsibles los riesgos descritos en los párrafos anteriores? Sí. ¿Son predecibles en tiempo y espacio? No, relativamente. ¿Son evitables? Quizá, probablemente no. Sabemos con detalle cuáles son las mutaciones que presentan ciertos virus de influenza de alta patogenicidad para las gallinas y otras aves de corral. Hay colecciones de referencia epidemiológica (para la industria y sus pollos y para la salud humana y la humanidad), y los casos citados muestran que investigadores y autoridades sanitarias de México, Estados Unidos o la OMS se toman en serio el asunto. Sin embargo, no se aprecia en ninguno de los trabajos una reflexión seria sobre los riesgos mismos de la concentración de las aves en espacios de producción masivos y de alta densidad.

EXCESOS Y CARENCIAS, SOBREPESO Y DESNUTRICIÓN

En México, en términos nutricionales, encontramos una situación paradójica. Por una parte, las estadísticas muestran como tendencia general una transición epidemiológica de enfermedades infecciosas a enfermedades crónico-degenerativas, identificada como característica en contextos de mayor ingreso de la población donde hay crecientes índices de sobrepeso y obesidad que incrementan el riesgo de padecer diabetes mellitus, hipertensión y otras enfermedades crónico-degenerativas. Al mismo tiempo, no se ha erradicado la desnutrición ni la inseguridad alimentaria.

Miguel del Castillo Negrete (2013) presenta un análisis comparativo de la desnutrición y la malnutrición en México, desarrollado a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010 y de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) 2012. Muestra que más de 42% de la población nacional —32 y medio millones de personas— se consideraban en seguridad alimentaria; sin embargo, 39 millones tenían sobrepeso u obesidad. De manera paralela, resalta la incidencia de anemia en población considerada como “en seguridad alimentaria”, condición que se deriva del bajo consumo de alimentos que contienen hierro. Al mismo tiempo, cerca de 36% de la población no presentaba malnutrición, pero de este grupo más de la mitad enfrentaba algún grado de inseguridad alimentaria y cerca de 5%, inseguridad alimentaria grave.

Por otro lado, es importante señalar que la desnutrición tiene una distribución regional desigual (Bourges Rodríguez, 2001), ya que a nivel nacional 4% de los niños menores de cinco años tenían baja talla para la edad, considerado como el nivel más grave de desnutrición. En Sonora, 87% de niños de preescolar fueron reportados con crecimiento normal y sólo 0.2% con retraso grave en el crecimiento, mientras que en Guerrero el porcentaje de niños con crecimiento normal era de 37% y casi 10% presentaban retraso grave, con una mayor prevalencia en la región de la Montaña. En general la desnutrición se presenta con mayor intensidad en las zonas indígenas del centro y sur del país (Guerrero, Yucatán, Puebla, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Hidalgo, Quintana Roo, Guanajuato, Tlaxcala y Veracruz), mientras que hacia el norte, se encuentran los estados que presentan niveles por debajo de la media nacional (Sonora, Baja California, Coahuila, Durango, Jalisco, Sinaloa, Tamaulipas, Chihuahua y Baja California Sur).

Héctor Bourges Rodríguez (2001) señala que altos índices de desnutrición se presentan en lugares con gran riqueza natural, por lo que son otros componentes estructurales los que determinan esta situación, como el aislamiento de algunas poblaciones, la marginación y la falta de integración histórica y actual de ciertos

sectores sociales, así como la insalubridad y la distribución inequitativa de alimentos, incluso dentro de la familia. Es decir, que incluso cuando hay disponibilidad de alimentos, si las dietas son de mala calidad y la población no tiene servicios básicos, está expuesta a problemas de salud derivados de una alimentación deficiente.

DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y DIVERSIDAD FUNCIONAL EN LA ALIMENTACIÓN

Distintas aproximaciones para evaluar la diversidad de la dieta se utilizan para comprender la relación entre el consumo de alimentos pertenecientes a diferentes grupos nutricionales y el estado nutricional de las familias y los individuos. Al medir pocos grupos básicos, la conclusión evidente es que a mayor diversidad de grupos de alimentos (por ejemplo, granos, grasas, proteínas, frutas y verduras), el estado nutricional general es mejor (Ruel, 2003). Sin embargo, cuando tomamos en cuenta si es maíz o trigo, si la proteína y la grasa son de origen animal o vegetal, y de cuáles especies o variedades en particular, así como el origen de frutas y verduras, la relación ya no es tan obvia y es importante contar con información detallada, más allá de la medida básica de diversidad consumida de grupos funcionales de alimentos.

Cuando el suministro también se toma en cuenta, se puede entender la predominancia de ciertos alimentos en algunos regímenes alimentarios y, por lo tanto, su dependencia de determinados procesos de producción y distribución. La diversidad en la dieta es identificada por los nutriólogos como un elemento clave de las dietas de alta calidad.⁴ Según el Coneval, con información de la Encuesta Nacional de Abasto, Alimentación y Estado Nutricional

⁴ Por ejemplo, la deficiencia de vitamina A debilita el sistema inmune y causa enfermedades que pueden llevar a la muerte, especialmente en niños. Si la deficiencia es grave, afecta a la visión. Uno de los primeros síntomas es la ceguera nocturna. La deficiencia de hierro es la causa más común de anemia, aunque hay otras causas, como la deficiencia de folato, vitamina B12 y vita-

en el Medio Rural (ENAAEN, 2008),⁵ que registra datos sobre la frecuencia de consumo de 11 diferentes grupos de alimentos durante los siete días previos, el puntaje promedio de diversidad fue casi de nueve grupos de alimentos distintos, casi 40% de los entrevistados consumieron entre 10 y 11 grupos distintos y más del 92% consumieron más de siete grupos (Coneval, 2010). Es interesante notar que los hogares rurales mantienen una gran diversidad en la dieta: todos consumieron algún tipo de cereal, más de 99% consumieron verduras, casi 92% consumieron frutas, mientras el grupo de alimentos de menor consumo fue el de las legumbres (frijoles y lentejas).

Tomando como base la *Guía para medir la diversidad alimentaria a nivel individual y del hogar* (2012) de la FAO, que incluye 16 grupos, y la propuesta de Ann Burgess y Peter Glasauer (2006) en la *Guía de nutrición de la familia*, se incluye en la tabla 1 una descripción del contenido nutrimental de algunos grupos alimentarios.

Irma Martínez Jasso y Pedro Antonio Villezca Becerra (2005) concluyen, mediante un análisis de los principales alimentos en México con base en los datos del balance alimentario de la FAO, que durante el periodo 1990-1998, el consumo de calorías, proteínas y grasas fue superior a los estándares recomendados; sin embargo, el índice de diversificación fue bajo. En el periodo mencionado, dos tercios de las calorías provinieron de maíz, azúcar, trigo, leche y aceite de soya, mientras que poco más de dos tercios de la proteína provino de maíz, leche, trigo, frijol y carne de res. En cuanto a las grasas, 60% provino de aceites de soya y girasol, maíz, carne de cerdo y leche. Tomando como referencia la ENIGH de 1998, los alimentos que aportan más calorías, proteína y grasa en el estrato de bajo ingreso de la población son cereales, verduras, legumbres

mina A; también está asociada con diversas enfermedades, como la malaria y diversas infecciones y hemorragias (Burgess y Glasauer, 2006).

⁵ Encuesta levantada en 2008 por el Instituto de Salud Pública en 100 localidades de Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León y Oaxaca.

TABLA 1
GRUPOS NUTRICIONALES DE ACUERDO CON LA FAO Y BURGESS Y GLASAUER

	<i>Grupos FAO</i>	<i>Alimento</i>	<i>Fuente rica en</i>
1)	Cereales	Cereales	Almidón, fibra
2)	Raíces y tubérculos blancos	Raíces ricas en almidón y frutas	Almidón, fibra
3)	Legumbres, nueces y semillas	Legumbres	Almidón, proteínas, fibras
		Semillas oleaginosas	Grasa, proteínas, fibra
4)	Carnes	Carnes y pescados	Proteínas, hierro, zinc
5)	Pescado y mariscos		
6)	Carne de vísceras	Hígado (de cualquier origen)	Proteínas, hierro, zinc, vitamina A, folato, otras vitaminas
7)	Leche y productos lácteos	Leche y productos lácteos	Grasa, proteínas, algunos minerales (calcio, fósforo), algunas vitaminas
		Leche materna	Grasa, proteína, la mayoría de las vitaminas y minerales excepto hierro
8)	Huevos	Huevos	Proteínas, vitaminas
9)	Aceites y grasas	Grasas y aceites	Grasa
10)	Verduras de hoja verde oscuro	Hojas de color verde medio a oscuro	Vitamina C, folato
11)	Tubérculos y verduras ricos en vitamina A	Hortalizas de color naranja	Vitaminas A y C
12)	Otras verduras		
13)	Frutas ricas en vitamina A	Frutas de color naranja	Fructosa, vitaminas A y C
14)	Otras frutas	Frutas cítricas	Fructosa, vitamina A

Fuente: Elaboración con base en FAO (2012), y Burgess y Glasauer (2006). FAO incluye los grupos 15) Dulces y 16) Especias, condimentos y bebidas.

y leguminosas, mientras que en el estrato alto el principal aporte proviene de cereales y carnes. Este estudio concluye que la mayoría de la población mexicana tiene una dieta basada en uno o más de los siguientes productos: maíz (tortilla), verduras (tomate), leguminosas (frijol), tubérculos (papa), huevo, leche y carnes de pollo o res. A partir de los datos analizados, el estudio indica que el ingreso influye directamente en la obtención de una dieta variada, y sobre todo, que en un grupo importante de hogares los alimentos adquiridos no satisfacen las necesidades energéticas. También se menciona que la pobreza no explica por completo la malnutrición proteínica ni la deficiencia calórica, pero sí se considera como un riesgo de subnutrición a largo plazo.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Cerca de la mitad de la población de México sufre inseguridad alimentaria, aun bajo un suministro aparentemente suficiente. Éste es cada vez más dependiente del comercio de productos agroindustriales de otros países, y esta tendencia forma parte de los procesos globales de liberación comercial de los alimentos tanto básicos como procesados. Esta manera de producir y suministrar alimentos tiene costos ambientales globales y nacionales, así como regionales y locales. El panorama no es bueno. Entonces, ¿qué hacer como sociedad? No hay una solución, sino muchas alternativas y estrategias. Debe modificarse estructuralmente la demanda de proteínas animales —disminuyendo la demanda total y per cápita— y se debe incrementar la oferta total de alimentos diversos en los mercados para que las familias, los niños y los jóvenes, así como los adultos mayores, mejoren su alimentación, considerando a los estratos popular y medio como prioridades.

Es importante no perder de vista que cada persona, niños en particular, son individuos con nombre y apellido, con derechos humanos básicos. Por lo tanto, no es relevante preguntarse por el costo de alimentarnos, sino cumplir este objetivo, hacer el derecho a la alimentación ejercible y exigible, cueste lo que cueste, porque

es la única respuesta ética a la situación actual, además de que los beneficios para todos serán sustantivamente mayores. Luego de esta afirmación política, puede señalarse además que debemos tener la capacidad intelectual y política para aceptar que en materia de agricultura y medio ambiente hay situaciones en las que menos productividad industrial podría significar más agua, más alimentos y más salud para la población. Debemos reconocer que se puede avanzar por otros caminos e imaginar otros destinos, austeros y generosos para todos, hoy, sin amenazar más las posibilidades de vida de otras especies y de las generaciones futuras de la humanidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEXANDER, Denis J. (2000). "A review of avian influenza in different bird species". *Veterinary Microbiology* 74: 3-13.
- BOURGES RODRÍGUEZ, Héctor (2001). "La alimentación y la nutrición en México". *Comercio Exterior* 51 (10): 897-904.
- BURGESS, Ann, y Peter Glasauer (2006). *Guía de nutrición de la familia*. FAO.
- CAMPOS, Esther Mahuina (2012). "La prevención como centro del modelo de salud en el siglo XXI". *Revista Conamed* 17 (1).
- CASTILLO NEGRETE, Miguel del (2013). "El hambre en México". *Estudios (ITAM)* 11 (107): 71-111.
- CENTRO DE NOTICIAS ONU (2012). "México: FAO insta a autoridades a controlar focos confirmados de gripe aviar H7N3". Disponible en <<http://www.un.org/>>.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto*. México: Coneval.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx>>.
- ERICKSEN, Polly (2005). "Food system characterization". Conferencia presentada en GECAFS Indo-Gangetic Plains Project Workshop, Delhi, India, 2 y 3 de mayo.
- GÓMEZ, Miguel I., *et al.* "Research principles for developing country food value chains". *Science* 332 (6034): 1154-1155.
- HAEN, Hartwing de, y Vincent Réquillart (2014). "Linkages between sustainable consumption and sustainable production: some suggestions for foresight work". *Food Security* 6: 87-100.
- JONES, Bryony A., *et al.* (2013). "Zoonosis emergence linked to agricultural intensification and environmental change". *Proceeding of the National Academy of Sciences of the United States of America* 110 (21): 8399-8404.

- KATES, Robert W. (2011). "What kind of science is sustainability science?". *Proceeding of the National Academy of Sciences of the United States of America* 108 (49): 19449-19450.
- LARSON, Jorge, Claudia Aguilar, Fabiola González y Desirée Sánchez (2016). "A human rights perspective on the plant genetic resources of Mesoamerica: Heritage, plant breeder's rights, and geographical indications". En *Ethnobotany of Mexico. Interactions of People and Plants in Mesoamerica*, editado por Rafael Lira, Alejandro Casas y José Blancas, 507-552. Nueva York: Springer.
- MARTÍNEZ JASSO, Irma, y Pedro Antonio Villezca Becerra (2005). "La alimentación en México: un estudio a partir de la encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares y de las hojas de balance alimenticio de la FAO". *Ciencia UANL* 8 (2): 196-208.
- MEKONNEN, Mesfin, y Arjen Ysbert Hoekstra (2010). "A global and high-resolution assessment of the green, blue and grey water footprint of wheat". *Hydrology and Earth System Sciences*, 14: 1259-1276.
- MORALES, Roberto (2013). "Importación de huevo se eleva 628%". *El Economista*, 17 de septiembre. Disponible en <<https://www.eleconomista.com.mx/>>.
- NOTIMEX (2016). "Sagarpa implementa plan de contingencia para erradicar influenza aviar". *El Economista*, 19 de junio. Disponible en <<https://www.eleconomista.com.mx/>>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Disponible en <<http://www.un.org>>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO) (s/f). *Matriz detallada de comercio y balances alimentarios*. Disponible en <<http://www.fao.org>>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO) (2006). *Informe de políticas junio de 2006*, número 2. Seguridad alimentaria. Disponible en <ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf>.

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO) (2012). *Guía para medir la diversidad alimentaria a nivel individual y del hogar*. Disponible en <<http://www.fao.org>>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO) (2013). *Una población sana depende de sistemas alimentarios saludables. Sistemas alimentarios sostenibles para la seguridad alimentaria y la nutrición. Día Mundial de la Alimentación. 16 de octubre*. Disponible en <<http://www.fao.org>>.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SANIDAD ANIMAL (OIE) (2013). “Actualización sobre la influenza aviar altamente patógena en animales (tipos H5 y H7). Informe 2013”. Disponible en <<http://www.oie.int>>.
- RUEL, Marie T. (2003). “Operationalizing dietary diversity: A review of measurement issues and research priorities”. *The Journal of Nutrition* 133 (11): 3911-3926.
- SARUKHÁN, José, Jorge Soberón y Jorge Larson-Guerra (1996). “Biological conservation in a high beta-diversity country”. En *Biodiversity, Science and Development towards a New Partnership*, editado por Francesco di Castri y Talal Younès, 246-263. Wallingford: CAB International.
- SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD, INOCUIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA (SENASICA) (2012-2013). *Informes referentes a la influenza aviar AH7N3 para 2012 y 2013*. México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Disponible en <<http://www.senasica.gob.mx/>>.
- SCHLINK, Anthony C., M. L. Nguyen y G. J. Viljoen (2010). “Water requirements for livestock production: A global perspective”. *Revue Scientifique et Technique (International Office of Epizootics)* 29 (3): 603-619.
- TILMAN, David, y Michael Clark (2014). “Global diets link environmental sustainability and human health”. *Nature* 515.

- TORRES FIERRO, Anahí, Guillermo Muñoz Zurita y Norma Elena Rojas Ruiz (2012). “Nivel de conocimientos sobre las medidas higiénico-preventivas para evitar nuevos brotes de influenza A(H1N1) en estudiantes del área de la salud”. *Revista Conamed* 17 (1).
- UNIÓN NACIONAL DE AVICULTORES (UNA) (2013). “La afección de la influenza aviar H7N3 en las exportaciones avícolas”. Disponible en <<http://una.org.mx>>.
- ZIMMER, Daniel, y Daniel Renault (2003). “Virtual water in food production and global trade: Review of methodological issues and preliminary results”. En *Virtual Water Trade: Proceedings of the International Expert Meeting on Virtual Water Trade*, editado por Arjen Hoekstra, 93-109. Países Bajos: IHE Delft Institute for Water Education.

PARTE II

CONCEPCIONES SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y MEDICIONES SOBRE LA ESCASEZ DE ALIMENTOS

Seguridad y soberanía alimentarias. Ética y alternativas locales

Gerardo Torres Salcido¹

INTRODUCCIÓN

En noviembre de 1996, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, los jefes de Estado o sus representantes, reunidos a invitación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), establecieron el concepto de “seguridad alimentaria” como “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”² (FAO, 1996). Asimismo, se comprometieron a implementar las políticas adecuadas para disminuir a la mitad el número de personas desnutridas en el mundo para 2015. Esta meta no sólo se ratificó en la llamada Cumbre del Milenio, realizada en 2000, sino que además virtualmente todos los Estados miembros de las Naciones Unidas establecieron como Objetivo del Milenio, en materia de erradicación de la pobreza extrema y el hambre, reducir a la mitad la proporción de los habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día. El año base que se estableció para el logro de las metas fue 1990.

Con esta línea base, las políticas públicas de todos los países incluyeron planes para asegurar la alimentación a la población. Como producto de los programas implementados, hubo una disminución en el número de personas desnutridas, aunque el

¹ Investigador titular en el Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC) de la UNAM.

² El hambre fue definida en los Objetivos del Milenio como una insuficiencia en el consumo mínimo de las necesidades energéticas.

proceso se dio de manera desigual. América Latina y otras regiones del mundo lograron avances, pero a un ritmo insuficiente (FAO, FIDA y PMA, 2015). La Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible no solamente ratificó las metas establecidas en los Objetivos del Milenio, sino que se ha propuesto erradicar el hambre como parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), reconocidos en 2015 (ONU, 2017). Entre las metas que se propone para lograr el objetivo se encuentran duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en “pequeña escala” (mujeres, pueblos indígenas, agricultores familiares, pastores y pescadores).

Sin embargo, a más de dos décadas de la declaración de 1996, y de la reciente declaración de los ODS, en los últimos años la inseguridad alimentaria se ha incrementado debido a un crecimiento económico ralentizado y, sobre todo, a un modelo más centralizador de la riqueza basado en una creciente concentración de tierras y de industrias de transformación de alimentos, así como en una manipulación financiera, por medio de la bursatilización de los alimentos, que amenaza la soberanía de las naciones (Rubio, 2011). Como producto de ese modelo, después de años de disminución, el número de personas desnutridas creció desde 2014 de 775.4 millones de personas a 815 millones en 2016, lo que representa un 11% de la población mundial. Por otro lado, el sobrepeso afecta al 6% de la población infantil menor de cinco años y la obesidad al 13% de la población adulta a nivel mundial (FAO, 2017).

Frente a estas circunstancias, es urgente reflexionar sobre la alimentación como un derecho y la responsabilidad del Estado y la sociedad en la realización de este derecho. En primer lugar, hay que poner atención en la interrelación del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada con otros derechos, como el acceso a una vivienda digna con los servicios necesarios para la preparación de alimentos, la información nutrimental, el medio ambiente sano, los ingresos necesarios, etcétera. En este sentido, existen avances, pero también estancamientos y retrocesos.

En México, una reforma constitucional de 2011 estableció el Derecho a la Alimentación, que impone al Estado la obligación de garantizar para toda persona una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, así como el abasto oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca (CPEUM, 2017). Este reconocimiento pone el Derecho Humano a la Alimentación en el contexto de los derechos sociales, pero también plantea la urgencia de impulsar formas de garantía que tomen en cuenta la producción. El estancamiento de este proceso consiste en que al no expedirse la ley reglamentaria que establecería los tiempos, presupuestos y formas de garantizar este derecho, se deja a la reforma constitucional como letra inerte. Asimismo, entre los retrocesos se encuentra el hecho de que “el abasto suficiente y oportuno” ha sido dominado en la cadena de producción-consumo por las grandes multinacionales de la industria alimentaria y por las grandes cadenas de supermercados.

Frente a las circunstancias, se impone un enfoque que asegure la universalidad, la transversalidad y la interrelación de las políticas para garantizar el bienestar de la población mexicana con base en principios de universalidad, exigibilidad, transparencia y corresponsabilidad. En este sentido, un enfoque de derechos como sistemas de garantías para el productor y el consumidor vincula este punto de vista con el desarrollo de la ciudadanía. Según Thomas H. Marshall y Tom Bottomore (1998), los derechos sociales son el resultado último de una larga lucha por los derechos civiles y políticos, que habría permitido a las organizaciones gremiales el acceso a salud, educación, vivienda y alimentación. La evolución de los derechos vista así por Marshall y Bottomore ha sido considerada lineal, debido a que la ciudadanía y su concepto se han hecho complejos, pues han surgido reivindicaciones culturales, étnicas, de género y grupo, entre otras, en las últimas décadas. Si bien la aparición de estos movimientos parece distanciarse de las características de universalidad que exige el enfoque de los derechos, lo cierto es que responden a formas de diferenciación que definen el nuevo ser ciudadano y apuntan a la interrelación

de los derechos reconocidos. No obstante, un sistema de garantías con un enfoque de derechos no puede lograrse si no existe una visión de mediano y largo plazo de reordenamiento institucional del Estado y de salvaguardar los derechos de las tentaciones clientelistas. En el ámbito de la alimentación, un acto de justicia distributiva necesaria es garantizar el acceso a los alimentos en situaciones de hambruna (Sen, 1981).

La pregunta central de este capítulo es saber si es posible plantearse seriamente el fin del hambre, de la desnutrición y de las enfermedades derivadas de la falta de alimentos. Las utopías religiosas y políticas se han formulado la misma pregunta con mucho mayor insistencia, y ello ha sido acaso uno de los motores de los movimientos revolucionarios a lo largo de siglos. A esa pregunta general es posible vincular otra más específica: cuál es el papel de las organizaciones de todos los niveles (internacionales, nacionales y locales) en la conformación de un orden alimentario de nuevo tipo, distinto al actual, dominado por la desigualdad en el acceso, tanto en cantidad e información como en calidad de los alimentos.

Para abordar las respuestas pertinentes en esta época de incertidumbre, proponemos un enfoque que abarque la ética y la acción colectiva. La primera parte de dos consideraciones elementales: el malestar frente a un sistema agroalimentario inequitativo en la distribución de alimentos, por un lado; y que todo ser humano debe tener el derecho a una alimentación sana, con los nutrientes esenciales para reproducirse socialmente de acuerdo con su edad, género y condiciones sociohistóricas en las que se desenvuelve, por el otro. Estas consideraciones implican reconocer el alimento y las dietas nacionales y locales como objeto de interés para el desarrollo de los seres humanos en un ámbito de reconocimiento y de preservación de la identidad.

En cuanto a la acción colectiva, la ubicamos en el plano de los derechos de asociación y de defensa de las características distintivas de la región, la localidad y el lugar. El derecho a la activación y apropiación de los recursos territoriales para diversificar las

ocupaciones, fuentes de ingreso y formas de inclusión en las instituciones, ligados no sólo a bienes tangibles sino a intangibles, como la transmisión de conocimientos, la identidad y sus expresiones culturales, es uno de los pendientes en los movimientos sociales globales que luchan por la alimentación, como ha sido ampliamente reconocido en la literatura sobre las redes alternativas de distribución de alimentos (Bowen y Mutersbaugh, 2014; Morris y Kirwan, 2011).

Para resolver la pregunta inicial, este capítulo se propone analizar, en primer lugar, los conceptos de seguridad y soberanía alimentarias a la luz del derecho a la alimentación y los valores asociados con ese derecho; en segundo lugar, reflexionar sobre las implicaciones de estos conceptos en las nuevas coordenadas de la crisis alimentaria, como la concentración de tierras arables y nuevos productos agrícolas, como los biocombustibles, los Organismos Genéticamente Modificados (OGM), etcétera, y al mismo tiempo, ubicar el problema de las alternativas: las nuevas políticas públicas para el desarrollo poniendo énfasis en lo local y su importancia para la agricultura familiar e indígena, como bases de la seguridad y la soberanía alimentarias. Finalmente, en las conclusiones, se busca apuntalar una propuesta de desarrollo local.

SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIAS

De acuerdo con las líneas anteriores, existe la posibilidad de ofrecer definiciones sobre la seguridad y la soberanía alimentarias. En este apartado se revisan diversos aspectos de ambos conceptos, con el objetivo de establecer sus diferencias y sus relaciones con el derecho a la alimentación.

La seguridad alimentaria, en un ámbito nacional, se define en primer término como la garantía que el Estado debe ofrecer a cada uno de sus ciudadanos de acceso libre de incertidumbres y de amenazas derivadas de otros Estados nacionales, de entornos desfavorables como las guerras, de pandemias, de fuentes contaminantes o de modificaciones genéticas que puedan representar

un riesgo potencial a la salud a los alimentos (Torres Salcido, Ramos Chávez y Pensado Leglise, 2011). Las condiciones para asegurar el acceso a los alimentos se comportan de acuerdo con las circunstancias, el momento histórico y las características de la gestión gubernamental, independientemente de los contextos internacionales que a veces sugieren-imponen a dichos Estados nacionales acciones de política pública. Así, la seguridad alimentaria podría determinarse por un incremento en la producción de alimentos, por la constitución de reservas estratégicas, por compras al exterior o por medidas de política pública para impulsar y garantizar el abasto y la distribución. Es evidente que el concepto de seguridad alimentaria sobresale en toda su importancia en momentos de crisis, de guerras, de epidemias y pandemias, de sequía, de políticas promercado o de inquietud popular, por lo que adquiere importancia en la esfera de la seguridad nacional (Torres Torres, 2003; Torres Torres *et al.*, 2016)

Es interesante observar cómo, más allá de la esfera de competencia de los estados nacionales, la seguridad alimentaria ha sido definida por la FAO de acuerdo con valores, con el avance del conocimiento y con el desarrollo institucional. Así, en los últimos 50 años, este concepto ha evolucionado desde una posición que pone énfasis en la disponibilidad de alimentos, a otra que prioriza la garantía del acceso por medio de la estabilidad, la inocuidad alimentaria, y recientemente, por medio de la adecuación cultural a las dietas nacionales. En resumen, la seguridad alimentaria ha sido entendida:

1. Como un acceso a mínimos energéticos de acuerdo con la edad de los individuos por medio de la disponibilidad nacional y global de alimentos (años setenta).
2. Un acceso seguro y estable a niveles nacionales y locales de los hogares a una alimentación adecuada (años ochenta).
3. Como un acceso a una alimentación sana y nutritiva, libre de riesgos sanitarios (años noventa).

4. Como acceso a una alimentación que reúne las características anteriores, pero con el añadido de “culturalmente adecuada” (de 2000 a la actualidad).

Esta última definición, más común en los foros internacionales durante los años recientes, ha sido complementada con la necesidad de unir las políticas de seguridad alimentaria y la realización del derecho a la alimentación. De particular importancia es el esfuerzo del Consejo Nacional de Evaluación de Política Social (Coneval), por definir la seguridad alimentaria, sus dimensiones e indicadores. Ello se debe al reconocimiento del derecho social a una alimentación adecuada, que a raíz de la reforma constitucional es recogido en la Ley General de Salud y en la Ley General de Desarrollo Social. Asimismo, al compromiso internacional del Estado mexicano de dar cumplimiento al artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que indica que los Estados firmantes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado.

De este modo, para el Coneval la seguridad alimentaria se alcanza cuando una persona o cada uno de los miembros de un hogar tienen un estado nutricional apropiado para la edad y la condición fisiológica en todo tiempo con la alimentación que recibe (Coneval, 2010: 13). Así, una aportación al concepto de seguridad alimentaria que ha realizado esta instancia de evaluación es la de seguridad nutricional. De ahí que a las dimensiones clásicas de la FAO de seguridad alimentaria relacionadas con la disponibilidad, el acceso o la capacidad para adquirir alimentos y el consumo de los mismos, se añada el aprovechamiento biológico o estado nutricional.

No obstante, como el mismo Coneval lo reconoce, el ejercicio del derecho social de la alimentación supone el disfrute de otros bienes básicos que harían imposible la ejecución de un derecho sin las condiciones contextuales que permitan el ejercicio del mismo. Por ejemplo, el acceso al agua potable, al saneamiento, a una vivienda digna y a un empleo remunerativo. Así, el acceso a la

alimentación es indisociable de otros activos de los hogares, como la seguridad económica, ambiental y sanitaria, el cuidado de los hijos, el reconocimiento social y el derecho a conservar y promover la propia identidad. El conjunto de estos elementos sugiere la construcción de una base para lograr una idea de seguridad alimentaria basada en el derecho a la alimentación concebida sobre una participación activa (Frankenberger, Drinkwater y Maxwell, 2000).

A pesar de los esfuerzos internacionales por abrir el concepto e incorporar la dimensión de alimentación adecuada, éste ha sido objeto de críticas que provienen de distintas fuentes. Desde aquellos Estados con dificultades para asegurar la disponibilidad de alimentos, en los cuales el concepto de seguridad alimentaria en su dimensión de alimentación adecuada choca con la necesidad de abrir mercados y fomentar las importaciones sin considerar la calidad de los alimentos, hasta los que echan en falta la introducción de una dimensión nutricional, como en el caso del Coneval, y los que ven en este concepto una exclusión de los sistemas tradicionales de cultivo.

Así, quienes sostienen la idea de una soberanía alimentaria critican que el concepto de seguridad alimentaria no tome en cuenta el poder excesivo que han acumulado las transnacionales, el *dumping* que realizan en los mercados nacionales, el excesivo uso de agroquímicos y el papel de los sistemas agroecológicos tradicionales. Para hacer una evaluación informada sobre la diferencia entre ambos conceptos, sin embargo, es necesario describir los componentes de la noción de soberanía alimentaria.

En primer lugar, es menester reflexionar sobre el concepto de soberanía, mucho más político que el de seguridad. En esta perspectiva, la soberanía tiene al menos tres acepciones que remiten a un concepto clásico con reminiscencias weberianas, pero también de la ciencia política liberal: 1) la soberanía como atributo del Estado, como un conjunto de instituciones centralizadas con capacidad de ejercer la violencia legítima en un territorio específico; la recaudación de impuestos, y las relaciones

con respecto a otros Estados; 2) como ejercicio y apropiación de un conjunto de normas y leyes que permiten regular la acción de las instituciones, y 3) como voluntad popular, que implica la imposición de normas de igualdad y universalidad.

En el caso alimentario, la soberanía también tiene diversas acepciones. Una definición clásica se refiere a las funciones del Estado nacional. De este modo, la soberanía se define como la “capacidad de toma de decisiones [...] para proteger el abasto alimentario ante diversas externalidades negativas” (Pensado Leglise, 2006: 18).

Otra definición, ampliamente difundida en los últimos años, parte del ámbito local. En la medida que el movimiento de globalización ha provocado, paradójicamente, procesos agudos de descentralización, el concepto de soberanía alimentaria se ha dilatado.

Es común encontrar definiciones como el derecho de las instituciones —Estado, sociedades locales, etcétera— para disponer y decidir los procesos alimentarios en la producción, la transformación industrial y la distribución. De ahí que esta ola soberanista sea asimilada a menudo a un localismo alimentario que tiene como antípoda a la globalización. En este sentido, el debate de la soberanía alimentaria ha avanzado a posiciones que retoman las raíces de la voluntad popular como esencia de la soberanía. De este modo, ha surgido desde la base de los movimientos sociales alternativos. Estos movimientos han sido la plataforma desde la cual se ha elaborado una nueva narrativa de la liberación y de modos de vida y epistemologías distintas a la dinámica de acumulación capitalista. Su referencia es el llamado “sur global”, desde el cual se están generando valores y formas de conocimiento propios de las sociedades indígenas y mestizas (Dussel, 1987; Santos, 2009). La soberanía alimentaria ha abrevado de estos nuevos movimientos sociales, pero también se ha convertido en un elemento clave en la nueva ética de la liberación y de las nuevas epistemologías de la contradominación.

Así, junto a la idea de seguridad alimentaria regulada por un mercado libre y permisivo con los agronegocios y la gran industria, con los productos biotecnológicos y las transformaciones genómicas impulsadas por la gran industria alimentaria, han surgido también voces como la de Vía Campesina, en confrontación con las tendencias del comercio internacional, la apertura indiscriminada de fronteras, y con el firme objetivo de impulsar la soberanía alimentaria. Para Vía Campesina, la soberanía alimentaria ha transitado por varias etapas en que ha buscado privilegiar la producción agrícola local, luchar por el libre acceso de los campesinos y los sin tierra a las semillas, al crédito y al agua. La lucha contra el poder monopólico de las transnacionales, contra la manipulación genética y su apropiación bajo la forma de patentes privadas, así como por reformas agrarias y el acceso equitativo al agua, son partes sustanciales de la soberanía popular en cuestión de alimentos (Martínez-Torres y Rosset, 2010).

La soberanía alimentaria tendría los siguientes aspectos:

1. Reconocer el derecho de los campesinos a producir alimentos y el derecho de los consumidores a decidir lo que quieren consumir, y cómo y quién se lo produce.
2. Aceptar el derecho de los países a protegerse de las importaciones agrícolas y alimentarias demasiado baratas, estableciendo precios agrícolas ligados con los costos de producción: es posible siempre que los países tengan el derecho de gravar con impuestos las importaciones demasiado baratas, al tiempo que se comprometen a favor de una producción campesina sostenible, y que controlen la producción en el mercado interior para evitar excedentes estructurales.
3. Impulsar la participación de los pueblos en la definición de la política agraria.
4. Incluir el reconocimiento de los derechos de las campesinas que desempeñan un papel esencial en la producción agrícola y en la alimentación.
5. Proponer programas alternativos basados en un comercio justo, en evitar el *dumping* en productos agrícolas que va en detrimento de

los países del sur, y en las economías domésticas y en los sistemas productivos locales.

En la llamada Declaración de Nyélény de Mali, así como en otros documentos de Vía Campesina, se reconoce la soberanía alimentaria como un hecho no sólo político sino cultural, ligado con las costumbres de consumo local, la sustentabilidad y la responsabilidad con las nuevas generaciones:

La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo.... La soberanía alimentaria da prioridad a las economías locales y a los mercados locales y nacionales, y otorga el poder a los campesinos y a la agricultura familiar, la pesca artesanal y el pastoreo tradicional, y coloca la producción alimentaria, la distribución y el consumo sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica (Foro para la Soberanía Alimentaria, 2007: 1).

De acuerdo con esta declaración, en los propósitos de Vía Campesina predominan las ideas de los derechos y la equidad. Pero en la medida que consideramos la soberanía alimentaria como una prioridad para las sociedades locales, el desarrollo de los territorios y sus capacidades se convierten en el foco de las acciones colectivas. Sin embargo, si analizamos los conceptos de seguridad y soberanía alimentarias a la luz de los derechos sociales y humanos, la responsabilidad local en la satisfacción de las necesidades también es global y viceversa. Como dice Mary Robinson (2007), directora ejecutiva de The Ethical Global Initiative, mientras que los gobiernos nacionales tienen una responsabilidad primaria en la protección de los derechos humanos, las leyes internacionales emplazan a los Estados a poner las condiciones bajo las cuales esos derechos pueden ser realizados.

Esto último significa que tanto la seguridad como la soberanía alimentaria, paradójicamente, requieren de una gobernanza

global y un compromiso más activo de la sociedad. Por ello, a pesar de que la seguridad y la soberanía alimentarias podrían ser consideradas como conceptos enfrentados y con diferentes raíces, el primero más asentado en la esfera de las políticas públicas y el otro más dirigido a las raíces sociales de la movilización, es factible sostener que ambas son dos ejes de un proceso de satisfacción de necesidades básicas. El punto es que ambos conceptos pueden articularse en una nueva visión de desarrollo en el cual se transforme el sentido de la producción y distribución de los bienes alimenticios desde la perspectiva de los contextos locales y la nutrición.

Sin embargo, estas posiciones no pueden desvincularse de posiciones éticas de la responsabilidad que han enriquecido los conceptos de seguridad, pero sobre todo el de la soberanía alimentaria. Los valores de dignidad, valorización de la identidad, el respeto por el medio ambiente (Mephram, 2012) y la solidaridad, entre otros, son una fuente de recreación de la sociedad y un dique a la inseguridad. Si estos valores están surgiendo en un discurso a nivel mundial, es claro que el ámbito de su realización se está dando en los ámbitos locales. Sin embargo, es manifiesto que la emergencia de este proceso se ha dado de una manera más amplia desde la crisis alimentaria de 2008.

CRISIS ALIMENTARIA GLOBAL Y DESARROLLO LOCAL

La humanidad puede plantearse la posibilidad de erradicar el hambre, tal vez por primera vez en su historia, sin necesidad de recurrir a guerras y revoluciones violentas, gracias a la existencia de enormes capacidades para producir alimentos, a la eficiencia de los transportes y sobre todo a la existencia de organismos internacionales que pueden coadyuvar de una manera global a establecer las bases de la coordinación entre los gobiernos, las agencias privadas y las sociedades nacionales y locales. La realización del futuro prometido por el principio de utopía, que ha estado presente en el pensamiento crítico, es posible. Sin embargo, son

palpables los obstáculos y las dificultades del principio utópico de una vida sin hambre. La última década ha sido pródiga en hechos que nos demuestran que por más que se acelere la productividad, por más que crezcan las grandes empresas agroindustriales y de la distribución y por más esfuerzos de los organismos multilaterales para mejorar el acceso de alimentos a los grupos más pobres, la dinámica de la acumulación, la bursatilización de los alimentos y su uso como amenaza de guerra contribuyen a incrementar la desigualdad social y regional. La utopía del mundo sin hambre, que amenaza con convertirse en distopía, demuestra las dimensiones profundamente humanas y sociales de la alimentación, y por qué es insuficiente pensar sólo en términos de eficiencia técnica para tratar de resolver un problema con múltiples dimensiones y con características esencialmente sociales.

Entre las causas aceptadas para explicar esta nueva tendencia a la crisis mundial que en épocas de insospechada abundancia amenazan con una crisis alimentaria se encuentran la excesiva concentración de tierras y negocios agroindustriales (García Vega, 2014), la volatilidad de los precios de las materias primas, con graves efectos sobre México (Rubio, 2016), el rechazo de los países subsaharianos a implantar políticas efectivas de combate a la desnutrición, la expansión del consumo en las sociedades asiáticas y el desarrollo de nuevos productos agrícolas como los biocombustibles, que compiten en términos generales con los cereales (Thompson y Meyer, 2013). Estas circunstancias han acelerado el monocultivo de algunos productos, la deforestación de grandes áreas boscosas, el crecimiento desmedido de cultivos como la soya y, en consecuencia, el desarrollo de los llamados “desiertos verdes”, que provocan y profundizan la pérdida de biodiversidad.

Desde el punto de vista ético y relacionado con el ejercicio de los derechos sociales, la efectividad de las políticas públicas puede advertirse por el grado de incorporación que tienen frente al problema del hambre. Uno de los indicadores de política pública que es posible adoptar es el de la acción o la omisión de los gobiernos. La pregunta es la siguiente: ¿hasta qué punto la

actitud omisa ante una situación de miseria que afecte a miles de niños, y que muchos de ellos sean amenazados por la muerte, es equiparable a tomar una posición activa en el asesinato de esos niños? En el caso de las zonas indígenas de México, esa amenaza real se traduce en muertes evitables. Per Pinstруп-Andersen equipara la inacción de los Estados nacionales frente a la pobreza y la miseria a un genocidio lento y un crimen contra la humanidad. Según el mismo autor, 60% de muertes infantiles que suceden en el mundo podrían ser evitables con la aplicación de pocos recursos (Pinstруп-Andersen y Sandøe, 2007).

En este sentido, es preciso señalar cuáles son las implicaciones de adoptar modelos de seguridad y soberanía alimentarias basados en un contenido ético, y qué tipo de valores se requieren en el concierto internacional. El problema no es sólo atacar el hambre en sus síntomas, sino en las causas subyacentes. Entonces, para tener una ética como fundamento de las políticas, ¿cuáles son los modelos que pueden valorarse como guía para la acción pública? Brevemente, es posible referirse a tres: el deontológico, el utilitarista y el dialógico de la responsabilidad. El primero de estos modelos supone una estructura de valores dicotómicos en los que la idea del bien parece inamovible; el segundo persigue, ante todo, el beneficio individual con base en el cálculo racional (la bondad, en este sentido, es medida por la capacidad de obtener una satisfacción personal); finalmente, el tercer modelo supone una construcción del bienestar entre los agentes.

Si pasamos revista a estos tres modelos, podríamos descartar el de tipo deontológico, de acuerdo con nuestra realidad. Este modelo es inapropiado porque intentaría establecer reglas para lo “correcto” o lo “incorrecto” ligadas muchas veces con presupuestos ontológicos de tipo religioso, contrarios a una experiencia secular. De otro modo, diríamos que es un modelo ahistórico que tiende a perseverar en modelos de dominación, al colocar las nociones del bien o del mal más allá de una construcción social.

El segundo modelo se basa en la ambición utilitarista del bienestar, que es la preferida por el mercado, pero que ha mostrado

sus limitaciones al no poder demostrar que éste es un ámbito que distribuya los beneficios como producto del crecimiento y la acumulación. Más bien, en nuestro país, el modelo de mercado ha estado ligado a la concentración del ingreso y la desigualdad. En este caso, el mercado, con el llamado modelo neoliberal, ha mostrado su ineficacia para resolver el problema del hambre por la concentración de los medios de distribución.

El tercer modelo se basa en la construcción de una ética de la corresponsabilidad, *correlative ethics*, a la manera en que lo plantea Lou Marinoff (2007), y que implica un enfoque general de los derechos como vía para la solución a los problemas de la inseguridad alimentaria y de la pérdida de poder de las comunidades rurales sobre sus propios recursos en el ámbito de la alimentación. Este modelo supone el respeto a los derechos humanos —por ejemplo, el derecho a la alimentación— y los medios necesarios para implementarlos.

Una ética de la corresponsabilidad lleva, por el efecto de la interacción de los actores territoriales, al crecimiento de las capacidades y del ingreso, al mejoramiento de la salud y de la producción familiar, porque bajo la perspectiva de la corresponsabilidad las políticas asistencialistas pasan a segundo término. Más que una ayuda, en materia de alimentación tanto la seguridad como la soberanía se convierten en objeto de un trabajo mutuo y compartido por el cual se puede alcanzar una mayor equidad, una justicia más amplia y mayores posibilidades de una participación que a múltiples niveles se exprese en la construcción de instituciones propicias para el desarrollo.

Con estas premisas, es posible construir una seguridad alimentaria que paulatinamente dependa más de la interacción de los actores territoriales y menos de la acción u omisión de los gobiernos centrales; que dependa más de lo local y menos de lo global; que diferencie más sus productos y que no los homogeneice; que localice los riesgos sanitarios y que no los generalice. La crisis de gobernanza del sistema agroalimentario global puede ser superada mediante una inversión ética de la

corresponsabilidad en que la seguridad y la soberanía alimentarias puedan partir de lo local, sin renunciar a su especificidad y al incremento de las capacidades regionales.

Aparte de la localización de riesgos para evitar las epidemias derivadas del consumo de alimentos contaminados en las grandes “fábricas agrícolas” destinadas al consumo masivo, las ventajas de impulsar un modelo alternativo pueden enumerarse en el hecho de que una ética de la corresponsabilidad permite una mayor participación local en las decisiones globales: qué producir, cómo producir y bajo qué esquemas vender. Esto, a su vez, permite la construcción de instituciones locales en las cuales los productores primarios pueden confiar, dadas la cercanía y la proximidad a sus centros de trabajo y a sus modos de vida. El arraigo de las personas en sus localidades permite, asimismo, desarrollar una ética de la solidaridad comunitaria, que no está exenta de conflictos pero que, bajo la mediación de un mundo institucional y los intercambios justos, valoriza el propio espacio rural y diversifica las ocupaciones, mediante la socialización de la información y la expansión de las redes sociales.

Otra de las ventajas de esa ética racional es la posibilidad de desarrollar políticas públicas dirigidas a desarrollar las capacidades de las personas y los territorios, sobre todo con base en la elevación de la escolaridad, la valoración del saber hacer y la vinculación con las instituciones académicas para apoyar la calidad y las buenas prácticas productivas. La creciente valorización de los mercados y alimentos locales plantea perspectivas prometedoras para la recuperación de las economías de los territorios y para la producción familiar.

El apoyo de los gobiernos nacionales y los organismos internacionales para el desarrollo de los alimentos con un reconocimiento de la calidad vinculada con signos de identidad territorial (como las indicaciones geográficas, denominaciones de origen, marcas colectivas y cualquier otra forma de anclaje biológico y/o cultural) puede representar buenos ejemplos de la agrupación de actividades identificadas territorialmente y de la imbricación

de las asociaciones, las organizaciones locales, nacionales o internacionales en el desarrollo de economías locales. En consecuencia, la ponderación de los atributos del territorio también juega un papel muy importante en la aglomeración, la sistematización y la localización de las actividades agrícolas, de transformación agroindustrial, y de servicios que incluyen el patrimonio cultural y natural. En suma, una ética de la corresponsabilidad y de la valoración de las vinculaciones bioculturales de los alimentos redundan en un entramado eco-socio-cultural que presenta buenas perspectivas para las actividades agroalimentarias, donde se conjugan la seguridad, la soberanía y la pluriactividad de los espacios rurales.

En este aspecto del desarrollo local existen una serie de medidas relacionadas con la agricultura campesina y familiar,³ así como con los emprendimientos agro-productivos de carácter familiar y comunal en la medida que pueden afianzar, como ya lo hemos señalado anteriormente, los lazos de confianza y solidaridad colectiva en sinergia con los distintos niveles de gobierno. La experiencia ha demostrado, sin embargo, que ello sólo puede funcionar en la medida que la acción colectiva y la coordinación institucional se incluyan en esta dinámica de la corresponsabilidad.

Lo enunciado hasta aquí no debe cerrar los ojos a un buen observador ante los peligros que pueden asomarse entre las fallas probables de una ética de la implantación corresponsable de políticas públicas dirigidas al desarrollo rural. La primera de ellas es que, a la sombra de las soberanías locales de los sistemas productivos, pueden emerger formas añejas de *ethos* particulares y enfrentar a pequeños territorios por los recursos escasos, impidiéndose mutuamente la salida de los productos y la valorización de los mismos en el mercado. Ello puede tener su

³ Existe un debate muy intenso en torno de las diferencias entre agricultura familiar y campesina que se vinculan con la propiedad, los ingresos y la posición de los productores en el mercado. Sin embargo, en un sentido amplio, las diferentes posturas se identifican por la participación de los miembros de la familia en los procesos productivos, de agroindustria y comercialización.

origen en enfrentamientos políticos, en una diversidad étnica o en una competencia de recursos de uso común.

El segundo peligro se deriva de las limitaciones propias del capital social y el asociacionismo, que implican un proceso selectivo determinado por las afinidades y que termina estableciendo formas cerradas de interacción entre los actores relevantes de la innovación, del acceso al mercado, la acumulación de saberes y recursos de distribución (Durston, 2002). Si bien estas asociaciones permiten en un primer momento superar la pobreza de algunos, los que acumulan capacidades, en otro momento implican la exclusión de los que no han podido organizarse adecuadamente, los que poseen tierras de valor marginal o los que han sido excluidos con base en sus creencias, en su actividad política o en su origen étnico.

El tercer peligro que se cierne en el desarrollo local y en la construcción de alternativas son las fallas de la gobernanza multinivel. Una falla en la gobernanza de la ayuda alimentaria, por ejemplo, puede producir casos de hambruna evitable y la muerte de miles de niños. La falta de coordinación en el caso de un fenómeno natural convierte a éste en una catástrofe, y la falla en los mecanismos de coordinación debidos a corrupción o ineficiencia coloca a la ética de la corresponsabilidad en una situación insostenible.

Otra amenaza a estos valores es una falsa implantación de la corresponsabilidad en los programas sociales. En el caso de programas como Prospera, las mujeres han sido responsabilizadas de la salud familiar y de su propia salud, así como de la educación y el cuidado de los hijos, y de la administración de las becas monetarias. En este sentido, no han alcanzado equidad y justicia, pues no se ha incluido a los hombres en el diseño del programa (Soto Caballero, 2015). Por otro lado, de acuerdo con Felipe J. Hevia (2015), los programas como éste, de transferencias condicionadas, pueden crear una asimetría de poder que es aprovechada por las fuerzas locales para usos clientelistas.

Finalmente, es posible pensar que el derecho humano a la alimentación no sea realizable en los términos modestos fijados en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 y

en los más ambiciosos de la Agenda 2030, precisamente por la crisis alimentaria, el cambio climático, las guerras regionales, la generación de biocombustibles y la extensión de los desiertos verdes y monocultivos, como producto de una creciente demanda de *commodities* que ponen en peligro las pequeñas empresas ligadas a la agricultura familiar e indígena, a las mujeres y a los pescadores y pastores artesanales. Las nuevas circunstancias del mercado mundial de alimentos sugieren fuertes tendencias a la concentración de tierras, de medios tecnológicos, financieros e industriales, así como la destrucción de instituciones que soportan la producción y transformación de alimentos con características territoriales específicas, y que con ello ponen en cuestión los sistemas territoriales que son el soporte de la seguridad y la soberanía alimentarias basados en la agricultura campesina y familiar, pero si bien los valores y derechos pueden ser despreciados en un modelo de acumulación, éstos son necesarios para sostener proyectos de desarrollo y asegurar la autonomía de las economías campesinas y familiares.

CONCLUSIONES

¿Qué sentido tiene, en el mundo globalizado, reflexionar sobre la seguridad y la soberanía alimentarias? ¿Cuál es el objetivo de debatir estas ideas en un mundo en el que las empresas transnacionales tienen cada vez mayor fuerza? ¿Pueden los campesinos, los pequeños agricultores, las pequeñas y medianas empresas y las naciones, en suma, resistir la fuerza avasalladora del comercio global? El debate sobre estos conceptos no puede desvincularse de la acción colectiva ni de los valores de solidaridad, confianza y corresponsabilidad en un mundo que ha adoptado el riesgo, la incertidumbre y la individualización como premisas.

Son muchas las formas en que pueden abordarse estas cuestiones, pero aquí hemos preferido darles un contenido asociado con los derechos porque consideramos que hoy, más que nunca, la seguridad en un sentido amplio debe ser considerada no

sólo como un derecho social, sino como un derecho humano. La parte ontológica de ese derecho encuentra su punto medular en el acceso a los alimentos, por su asociación con el funcionamiento del cuerpo humano, con la necesidad de metabolizar los nutrientes para seguir con vida. Pero el hecho alimentario, en su complejidad, también integra los contenidos físicos y biológicos de los territorios, a la par que sus determinaciones sociales, derivadas de la interacción y culturales, cuyo origen se encuentra en los intangibles y la generación de un complejo marco simbólico relacionado con los alimentos. Por ello, también hemos decidido dar a estos temas complejos un hilo conductor basado en la acción colectiva. En las circunstancias actuales, el sistema agroalimentario global somete a una presión sin precedentes a todos los países del mundo, al imponer la oferta de productos destinados al consumo masivo. En el caso de la alimentación, la acción colectiva se origina en la medida que la extracción de valor desde la agricultura hacia las partes altas de la cadena —la industria y la distribución— pone en peligro la existencia de los espacios rurales y de las formas tradicionales de reproducción, por medio de una sangría demográfica, la imposición del monocultivo y la pérdida de diversidad biocultural. Esa acción colectiva evoca la idea del sujeto *para sí* al concebir la acción del campesino, de los núcleos familiares y de las localidades como un sujeto de derecho dispuesto a decidir qué producir, cómo producirlo y transformarlo, y también cómo venderlo.

Al tener en cuenta los derechos, hemos decidido entonces enfocar desde la ética la construcción de alternativas, y entre diferentes modelos hemos preferido el enfoque de la responsabilidad, destinada a asegurar el acceso a los alimentos por medio de la activación de sus recursos territoriales y del entramado institucional y social. Ciertamente, este enfoque se centra en las potencialidades de los sistemas productivos alimentarios locales no sólo por el rechazo a considerar el derecho a la alimentación desde una perspectiva deontológica, sino como una construcción de alternativas productivas. Ello acota las ideas de soberanía y

seguridad a la construcción de un marco institucional multinivel que permite emprender una tarea internacional, al mismo tiempo que local. Para ello, es menester actualizar la ética como un activo de los sistemas productivos locales que pudiese garantizar un acceso efectivo a la alimentación con respeto a las condiciones específicas de los territorios.

AGRADECIMIENTOS

Este capítulo es resultado del proyecto PAPIIT IN303117, “Gobernanza y desarrollo territorial. El papel de las políticas públicas. Un estudio comparativo”, y de la Red Temática Conacyt de Sistemas Agroalimentarios Localizados, proyecto 280604.

BIBLIOGRAFÍA

- BOWEN, Sarah, y Tad Mutersbaugh (2014). “Local or localized? Exploring the contributions of franco-mediterranean agrifood theory to alternative food research”. *Agriculture and Human Values* 31 (2): 201-213. Disponible en <doi:10.1007/s10460-013-9461-7>.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL (CONEVAL) (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: evaluación estratégica de nutrición y abasto*. México: CONEVAL.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM) (2017). *Diario Oficial de la Federación*, 15 de septiembre.
- DURSTON, John (2002). *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- DUSSEL, Enrique (1987). *Filosofía ética de la liberación*. Buenos Aires: Aurora.
- FORO PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA (2007). “Declaración de Nyéléni”. Disponible en <http://www.nyeleni.org/?lang=es&lang_fixe=ok> [última consulta: 20 de noviembre de 2016].
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION FOR THE UNITED NATIONS (FAO) (1996). *Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y plan de acción de la cumbre mundial sobre la alimentación*. Roma: FAO.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION FOR THE UNITED NATIONS (FAO) (2017). *The State of Food Security and Nutrition in the World, 2017*. Roma: FAO.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION FOR THE UNITED NATIONS (FAO)/INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT (IFAD)/WORLD FOOD PROGRAMME (WFP) (2015). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en*

- relación con el hambre: Balance de los desiguales progresos.* Roma: FAO.
- FRANKENBERGER, Timothy R., Michael Drinkwater y Daniel Maxwell (2000). *Operationalizing Livelihood Security: A Holistic Approach for Addressing Poverty and Vulnerability.* Atlanta: CARE-USAID.
- GARCÍA VEGA, Miguel Ángel (2014). “Tierras de labor transnacionales. Gobiernos y empresas han acaparado en los países en desarrollo un área mayor que México”. *El País*, 4 de octubre.
- HEVIA, Felipe J. (2016). “Los riesgos de los programas de transferencias condicionadas y la construcción de ciudadanía: el caso de Progresia/Oportunidades de México”. *Reflexión Política* 18 (35): 28-41.
- MARINOFF, Lou (2007). “Ethics, globalization and hunger: An ethicist’s perspective”. En *Ethics, Hunger and Globalization. In Search for Appropriate Policies*, editado por Per Pinstrup-Andersen y Peter Sandøe, 29-51. Dordrecht: Springer.
- MARSHALL, Thomas H., y Tom Bottomore (1998). *Ciudadanía y clase social.* Madrid: Alianza Editorial.
- MARTÍNEZ-TORRES, María Elena, y Peter M. Rosset (2010). “La Vía Campesina: The birth and evolution of a transnational social movement”. *The Journal of Peasant Studies* 37 (1): 149-175.
- MEPHAM, Ben (2012). “Agricultural ethics”. En *Encyclopedia of Applied Ethics*, editada por Ruth Chadwick, 86-96. San Diego: Academic Press. Disponible en <doi: <http://dx.doi.org/pbidi.unam.mx:8080/10.1016/B978-0-12-373932-2.00347-1>>.
- MORRIS, Carol, y James Kirwan (2011). “Ecological embeddedness: An interrogation and refinement of the concept within the context of alternative food networks in the UK”. *Journal of Rural Studies* 27 (3), 322-330. Disponible en <doi:10.1016/j.jrurstud.2011.03.004>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development.* Nueva York: ONU.

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2017). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>> [última consulta: 20 de noviembre de 2017].
- PENSADO LEGLISE, Mario del Roble (2006). “La importancia de definir la soberanía y la seguridad alimentaria de México para el siglo XXI”. En *Escenarios y actores en el medio rural*, editado por Héctor M. Robles Berlanga, 17-59. México: Cámara de Diputados-Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.
- PINSTRUP-ANDERSEN, Per, y Peter Sandøe (editores) (2007). *Ethics, Hunger and Globalization. In Search of Appropriate Policies*. Dordrecht: Springer.
- ROBINSON, Mary (2007). “Social justice, ethics, and hunger: What are the key messages?” En *Ethics, Hunger and Globalization: In Search of Appropriate Policies*, editado por Per Pinstруп-Andersen y Peter Sandøe, VII-XV. Dordrecht: Springer.
- RUBIO, Blanca (2011). “Crisis mundial y soberanía alimentaria en América Latina”. *Revista de Economía Mundial* 29: 59-85.
- RUBIO, Blanca (2016). “De la crisis alimentaria a la crisis productiva: las desventuras del campo mexicano”. En *Reflexiones sobre seguridad alimentaria: búsqueda y alternativas para el desarrollo en México*, coordinado por Felipe Torres Torres, María del Carmen del Valle, Jessica Mariela Tolentino y Érika Martínez López, 95-115. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Económicas.
- SANTOS, Boaventura de Sosa (2009). *Una epistemología del sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*. México: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/Siglo XXI Editores.
- SOTO CABALLERO, María Antonieta Colette (2015). “Las responsabilidades de las jefaturas femeninas, un reto de igualdad de género para el programa Prospera”. Tesis de Maestría. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

- SEN, Amartya (1981). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- THOMPSON, Wyatt, y Seth Meyer (2013). “Second generation biofuels and food crops: Co-products or competitors?” *Global Food Security* 2 (2): 89-96. Disponible en <doi:http://dx.doi.org.pbidi.unam.mx:8080/10.1016/j.gfs.2013.03.001>.
- TORRES SALCIDO, Gerardo, Alejandro Ramos Chávez y Mario del Roble Pensado Leglise (coordinadores) (2011). *Los sistemas agroalimentarios localizados en México. Desafíos para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- TORRES TORRES, Felipe (2003). *Seguridad alimentaria: seguridad nacional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Económicas/Plaza y Valdez.
- TORRES TORRES, Felipe (2016). “La seguridad alimentaria: límites conceptuales y propuesta metodológica para su ubicación”. *Reflexiones sobre seguridad alimentaria: búsqueda y alternativas para el desarrollo en México*, coordinado por Felipe Torres Torres, María del Carmen del Valle, Jessica Mariela Tolentino y Érika Martínez López. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Económicas.

Narrativas contrastantes en torno al concepto de “seguridad alimentaria”. El caso del programa Sin Hambre

Ayari Pasquier¹

INTRODUCCIÓN

La producción de alimentos en el mundo ha aumentado de manera sustancial en las últimas décadas y los valores de algunos indicadores vinculados con la privación de alimentos² se han reducido. Sin embargo, estos progresos han sido desiguales (Schutter, 2012), y en algunas regiones se enfrentan condiciones persistentes de vulnerabilidad alimentaria, sobre todo en los países que dependen del mercado internacional para el suministro de alimentos básicos. Según los datos de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), correspondientes a 2016, 40.6% de la población mexicana —equivalente a 49.9 millones de personas— vivía en condiciones de inseguridad alimentaria y 20.1% —equivalente a 28 millones de personas— enfrentaba carencia por acceso a la alimentación. Teniendo en cuenta los ingresos, ese mismo año 17.5% de la población —equivalentes a 21.4 millones de personas— enfrentaba condiciones de pobreza alimentaria

¹ Investigadora posdoctoral, Programa de Becas Posdoctorales de la UNAM. Becaria del Instituto de Investigaciones Antropológicas.

² En el periodo 1970-2004, la producción global de cereales pasó de 1 192 a 2 252 millones de toneladas y los precios globales de los cereales cayeron cerca de 50% (Falcon y Naylor, 2005: 1118). Entre 1992-1994 y 2014-2016, el número de personas con desnutrición crónica en el mundo disminuyó de 1 177 millones (18.6%) a 795 millones (10.9%). En México no se tienen cifras oficiales desde 1990-1992, pero se estima que representen menos del 5% (FAO, FIDA y PMA, 2015).

(Coneval, 2016).³ Estos indicadores enfrentan algunos límites metodológicos que son discutidos más adelante, pero muestran que las manifestaciones alimentarias de la pobreza son un tema prioritario para México y sugieren la necesidad de analizar las particularidades del problema y las iniciativas gubernamentales desde una perspectiva crítica e interdisciplinaria en el marco de las ciencias sociales.⁴

Durante los últimos 40 años, el concepto de “seguridad alimentaria” ha ocupado una posición central en la discusión sobre los problemas de alimentación en contextos de pobreza. Este concepto fue adoptado en el ámbito de las organizaciones internacionales a partir de la Conferencia Mundial para la Alimentación de 1974; desde entonces su definición ha sido un espacio discursivo de debate y negociación a partir del cual se han definido las posturas oficiales sobre la alimentación y el diseño de políticas agroalimentarias. La definición más comúnmente utilizada fue acuñada en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, donde se acordó que:

[Existe seguridad alimentaria] cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos

³ En el periodo 2008-2014, la carencia por acceso a alimentación aumentó en 1.7 puntos porcentuales y en 3.7 millones de personas; las personas en pobreza alimentaria aumentaron 3.8 puntos porcentuales y en 5.6 millones (Coneval, 2010-2014), lo que muestra los impactos de la crisis internacional por el aumento del precio de los alimentos de 2008. La última evaluación realizada por Coneval en 2016 muestra ciertas disminuciones tanto en los indicadores de carencias por acceso a la alimentación como en el de la línea de bienestar mínimo; sin embargo, estas cifras deben tomarse con cautela dado que, como se menciona en la introducción, la metodología utilizada para medir los ingresos en el periodo 2014-2016 fue distinta a la de los periodos anteriores.

⁴ En los últimos años, otros trabajos han analizado las políticas y programas que operan en el ámbito de la seguridad alimentaria en México. Por ejemplo: Torres Oregón *et al.* (2015) analizan la operación del PESA en una comunidad mazahua; Yashine, Ochoa, y Hernández (2014) analizan el diseño de la CNCH desde el enfoque de la Seguridad Alimentaria y Nutricional; Hernández, Ochoa y Yashine (2015) analizan el funcionamiento de los comedores comunitarios desarrollados en el marco de la CNCH.

inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (Cumbre Mundial de la Alimentación, 1996).⁵

Esta definición es oficialmente reconocida como referencia para los acuerdos internacionales sobre el derecho a la alimentación y la elaboración de políticas públicas en ámbitos nacionales. Sin embargo, al analizar los debates, informes y políticas vinculadas con el tema se observa que este término es utilizado con connotaciones distintas y a veces contradictorias (Torres Oregón *et al.*, 2015). La presente investigación analiza el desarrollo y el uso del concepto de seguridad alimentaria como parte de una construcción social y política compleja (Janin *et al.*, 2008), proponiendo como centro del debate la vulnerabilidad de algunos sectores de la población, la precariedad de sus recursos y los límites de la acción pública.

En el primer apartado se discuten algunas de las narrativas vinculadas con el concepto de "seguridad alimentaria" en espacios discursivos del ámbito internacional: la operacionalización del concepto en las principales organizaciones internacionales vinculadas con el tema,⁶ los indicadores estadísticos utilizados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) para monitorear las condiciones de seguridad alimentaria y los instrumentos jurídicos vinculados con "el derecho humano a una alimentación adecuada". Con este marco de referencia se revisa el proceso de reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación

⁵ En la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria de 2009 se modificó la dimensión de acceso como "acceso físico, social y económico".

⁶ Entre las instituciones internacionales vinculadas con la alimentación destaca el papel de la FAO, creada en 1945 como un organismo enfocado en prevenir las crisis alimentarias a través de la coordinación de acciones a escala internacional. Otras instituciones relevantes en este campo son: Banco Mundial (BM), Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) y Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR).

y los documentos fundantes de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), iniciativa que enmarcó la política pública de la administración presidencial 2014-2018. En el tercer apartado se analiza desde el enfoque metodológico de la etnografía institucional el programa alimentario Esquema Sin Hambre —que forma parte de la CNCH—, incluyendo perspectivas y experiencias de funcionarios y beneficiarias de este programa sobre los problemas cotidianos de alimentación que enfrentan las familias identificadas bajo el perfil de la “pobreza extrema alimentaria” en dos delegaciones de la Ciudad de México: Álvaro Obregón y Tlalpan.

Vale la pena señalar que hasta ahora los estudios sobre seguridad alimentaria han sido desarrollados con mayor frecuencia en contextos rurales, donde sus manifestaciones suelen ser más extensas y agudas. Sin embargo, dado el continuo crecimiento urbano y el incremento de la pobreza en las ciudades, la seguridad alimentaria se está convirtiendo en un problema cada vez más urbano, con características propias, que ha sido analizado de manera insuficiente. A partir de la presente investigación, se sugiere que una mejor comprensión de las particularidades de la inseguridad alimentaria en contextos urbanos resulta fundamental para el diseño y la operación de estrategias de política pública que puedan dar respuesta a los problemas emergentes de inseguridad alimentaria en estos contextos.

NARRATIVAS EN TORNO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA ESFERA INTERNACIONAL

El panorama discursivo de las agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los organismos financieros y las fundaciones que operan en el ámbito de la cooperación internacional resulta un punto de partida pertinente para el presente análisis, pues estos organismos son por lo general considerados como portadores de las perspectivas del conocimiento “experto” sobre los

problemas sociales y las estrategias para tratarlos.⁷ Este ejercicio parte de una perspectiva cercana al trabajo de Arturo Escobar (2007), quien plantea la necesidad de analizar las representaciones dominantes que dan forma a las maneras en que se entiende y se enfrenta cualquier problema en un programa o una política. En este sentido, el autor plantea:

La validez de las categorías se convierte así en asunto no de objetividad sustantiva sino de la habilidad para usarlas eficazmente en la acción, como denominaciones que definen parámetros de pensamiento y conducta, que estabilizan espacios y que establecen esferas de competencia y áreas de responsabilidad. Así, la catalogación forma parte, mediante sus operaciones, del proceso de crear la estructura social (Escobar, 2007: 189).

La seguridad alimentaria fue definida en la Conferencia Mundial para la Alimentación de 1974 como resultado del agregado per cápita de la disponibilidad de alimentos, inicialmente estimado a partir de la producción y, más adelante, del comercio internacional. Esta definición fue desarrollada en un contexto internacional marcado por una baja disponibilidad de alimentos que ocasionó el alza de los precios. Desde entonces este enfoque ha recibido múltiples cuestionamientos que han enfatizado, desde diferentes perspectivas,⁸ que la disponibilidad nacional de alimentos per cápita es una condición necesaria pero no suficiente para la seguridad alimentaria, pues las condiciones socioeconómicas determinan un acceso desigual a los alimentos.⁹ De manera paralela, se han incorporado perspectivas sobre salud y nutrición que

⁷ El análisis de las diversas formas en que las agencias internacionales han incidido en la producción agrícola y el consumo de alimentos ha sido documentado por múltiples trabajos (por ejemplo, Phillips, 2008; Phillips e Ilcan, 2003; Escobar, 1995; McMichael, 2000).

⁸ Entre éstas destacan: el análisis del ingreso de los hogares, el enfoque de las necesidades básicas, la perspectiva de los derechos y las capacidades (Sen, 1981) y los estudios sobre los modos de sustento (Chambers, 1983).

⁹ Diversos trabajos han sistematizado la evolución del concepto de seguridad alimentaria; por ejemplo: Burchi y De Muro (2012).

Llevaron a integrar en esta definición factores relacionados con el balance nutricional, la higiene y la inocuidad de los alimentos. En foros con orientación social se discutió también la importancia de las preferencias sociales y culturales. Estos debates llevaron a una definición más amplia y compleja reflejada en el concepto de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) acordado en la Cumbre Mundial de la Alimentación sostenida en 1996, definición que actualmente constituye la principal referencia discursiva y ha sido explícitamente reconocida por numerosos gobiernos y organizaciones internacionales.

La FAO, que es el organismo de las Naciones Unidas con el mandato explícito de dar seguimiento a las tendencias de la agricultura y la alimentación, ha operacionalizado esta definición utilizando cuatro dimensiones: 1) la *disponibilidad* u oferta de alimentos en función de la producción, las existencias y el comercio neto; 2) el *acceso*, que contempla factores físicos (como disponibilidad de infraestructuras de comunicación y almacenamiento) y factores económicos (vinculados con los ingresos de los hogares, los precios de los alimentos y los programas sociales); 3) la *utilización*, entendida como la forma en que el cuerpo aprovecha los nutrientes, y vinculada con la higiene, los servicios de salud y la diversidad de la dieta, y 4) la *estabilidad*, entendida como una dimensión transversal vinculada con factores climáticos, políticos y económicos. Este concepto incorpora también una perspectiva temporal, distinguiendo entre inseguridad alimentaria crónica y transitoria, y asociando cada una de ellas con causas disímiles que requieren intervenciones específicas. En los estudios realizados sobre la seguridad alimentaria en el ámbito de las organizaciones internacionales durante la última década, destacan como temáticas el cambio climático, la sustentabilidad, las condiciones de los pequeños agricultores y el desperdicio de alimentos (FAO, FIDA y PMA, 2013, 18).

Como parte del desarrollo de este marco teórico-conceptual, en los últimos años se ha optado por una perspectiva que busca superar una visión “emergencista” y hace énfasis en los derechos,

complementando el enfoque de la SAN con consideraciones sobre la dignidad, el reconocimiento de derechos, la transparencia, la rendición de cuentas y el empoderamiento (Mechlem, 2004). En este marco se ha descrito el “derecho a la alimentación adecuada” en los siguientes términos:

El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.

El Comité considera que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende lo siguiente: la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada.

La accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos (FAO, 2013: 4).

De manera paralela, en la última década las estadísticas cobran un lugar cada vez más importante en la agenda internacional de desarrollo¹⁰ y en las decisiones de política pública. Sin embargo, en la definición de los indicadores utilizados para dar seguimiento a las condiciones de seguridad alimentaria se observa cierta tensión entre el interés en mostrar tendencias generales y hacer comparaciones a escalas internacionales, y la necesidad de reflejar la complejidad del tema. Uno de los principales indicadores utilizados es el de “subalimentación crónica”,¹¹ que hace referencia

¹⁰ Entre los trabajos que discuten metodologías alternativas de medición de la seguridad alimentaria están: Pérez-Escamilla y Segall-Correa, (2008); Clay (2002); Hutchinson y Frankenberger (1992).

¹¹ Conceptos relacionados son la malnutrición, definida como “estado fisiológico anormal debido a un consumo insuficiente, desequilibrado o excesivo de macronutrientes o micronutrientes”, y la desnutrición, “resultado de la subalimentación, o de absorción y/o uso biológico deficientes de los nutrientes consumidos como resultado de repetidas enfermedades infecciosas”. Incluye insuficiencia ponderal, retraso del crecimiento y emaciación (FAO, FIDA y PMA, 2015: 58).

a la incapacidad de adquirir los alimentos para satisfacer las necesidades de energía alimentaria por un año o más tiempo. Este indicador es considerado como sinónimo de “hambre”, un concepto de fuerte simbolismo sociocultural que, a pesar de los esfuerzos por hacer complejo el tema a través de la noción de SAN, mantiene un lugar central en las narrativas de las agencias internacionales, como lo reflejan los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los subsecuentes Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por la ONU, en los que se asume la erradicación del hambre como una de las metas fundamentales, mientras pareciera que en el discurso la seguridad alimentaria es dejada en segundo término.

De manera complementaria, la FAO ha propuesto un conjunto de indicadores estadísticos para evaluar las cuatro dimensiones de la SAN antes mencionadas, buscando responder a la complejidad y al carácter multidimensional de este concepto (FAO, FIDA y PMA, 2013: 18). Al revisar estos indicadores,¹² llama la atención que no sean considerados algunos de los elementos identificados como centrales en el desarrollo teórico del concepto; por ejemplo: en la dimensión de *disponibilidad* no se contemplan datos sobre importaciones y exportaciones de alimentos; en la dimensión de *acceso físico* no se considera información sobre la infraestructura de almacenamiento; en la de *acceso económico* no se incluyen datos sobre pobreza, desigualdad, ni en torno a las inequidades existentes en los hogares; en la dimensión de *utilización* no se tiene en cuenta el acceso a servicios de salud. Tampoco se incluye ningún indicador sobre la inocuidad de los alimentos ni sobre la satisfacción de las preferencias alimenticias. Por otra parte, para algunos rubros no existen datos disponibles para todos los países. En el caso de México sobresale la falta de información referente al indicador de “proporción del gasto en alimentos de los pobres”

¹² La lista completa de indicadores y las bases de datos están disponibles en la página electrónica de la FAO bajo la categoría “indicadores de seguridad alimentaria”: <<http://www.fao.org/hunger/previous-editions/2012/indicadores-de-seguridad-alimentaria/es/>> (última consulta: 15 de septiembre de 2015).

en la dimensión de *acceso* y a la mayor parte de los indicadores de la dimensión de *utilización*.¹³

Los datos estadísticos permiten establecer parámetros de comparabilidad a escala internacional y ofrecen una visión de grandes tendencias útil para identificar regiones vulnerables. Sin embargo, la traducción de conceptos teóricos en indicadores estadísticos enfrenta grandes retos —conceptuales y metodológicos— y presupone necesariamente una simplificación de los procesos sociales, que es central tener en cuenta para su interpretación. La omisión de aspectos centrales para evaluar las condiciones de seguridad alimentaria y la falta de contextualización resultan problemáticas si consideramos la creciente importancia de las mediciones estadísticas para la toma de decisiones de política pública.

También vale la pena resaltar el poco espacio dado al tema de la obesidad en el debate en torno a la seguridad alimentaria, un problema de salud pública con amplia representatividad entre los sectores más pobres, que está implícito en la dimensión de *utilización* del marco teórico de la SAN y ha sido analizado en múltiples estudios donde esta situación suele ser fraseada como “la doble cara de la malnutrición” (Urquía, 2014), pero que no tiene un reconocimiento explícito en el discurso y las políticas de seguridad alimentaria.

¹³ A saber: “porcentaje de niños menores de 5 años con emaciación”, “porcentaje de niños menores de 5 años con retraso de crecimiento”, “porcentaje de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal”, “porcentaje de adultos con insuficiencia ponderal”, “prevalencia de deficiencia de vitamina A en la población” y “prevalencia de niños en edad escolar con ingesta insuficiente de yodo” (FAO, FIDA y PMA, 2013).

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN MÉXICO Y LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

El gobierno mexicano ha ratificado los tratados internacionales y regionales¹⁴ que reconocen la alimentación como un derecho, por lo que “México tiene la obligación jurídica de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada” (Schutter, 2012). Sin embargo, hasta hace poco el marco jurídico consideraba el derecho a la alimentación sólo como parte de las prestaciones entre particulares —en el Código Civil y la Ley General de Sociedades Mercantiles— y de la asistencia social dirigida a grupos específicos: los niños (artículo 4º constitucional) y los pueblos indígenas (artículo 2 constitucional).

En 2011 se reformó el artículo 4º constitucional con la inclusión del siguiente párrafo: “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará” (DOF, 1917, artículo 4º, ad. en 2011). El mismo año se modificó el artículo 27 constitucional, instituyendo que “el desarrollo integral y sustentable [...] tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos

¹⁴ Entre los instrumentos jurídicos internacionales destacan: Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 25.1) (1945); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966-1981); Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1995); Declaración de Roma de la Seguridad Alimentaria Mundial (1996); Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (1999); directrices voluntarias de la FAO en apoyo de la realización progresiva del derecho humano a la alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (2004). Vale la pena señalar que la mayor parte de estos documentos se refieren a la alimentación como acceso a alimentos y combate del hambre y la desnutrición, con excepción de la Declaración de Roma de la Seguridad Alimentaria Mundial, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y las directrices voluntarias de la FAO, donde se integra una visión comprensiva sobre las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria mencionadas en el apartado anterior.

básicos que la ley establezca” (artículo 27, ad. en 2011). La única ley federal que habla explícitamente de seguridad alimentaria es la Ley de Desarrollo Rural Sostenible (DOF, 2001), donde se identifican la seguridad y la soberanía alimentaria como elementos prioritarios para el desarrollo del país (artículo 5) y se establece la responsabilidad del Estado de impulsar acciones en esta dirección (artículo 5, III; artículo 53; artículo 82).

Esta ley define la seguridad alimentaria como “el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población” (artículo 3, XXVIII),¹⁵ regulando el abasto de alimentos a través de la producción (artículo 7-IV; artículo 24 bis; artículo 72; artículo 168; artículo 170; artículo 183) y la comercialización (artículo 72; artículo 79; artículo 105-V); también hace algunas referencias a las dimensiones de acceso a alimentos (artículo 7-IV; artículo 72; artículo 154, II; artículo 168), utilización, sobre todo respecto a la inocuidad de los alimentos (artículo 92-96; artículo 170) y la estabilidad de la seguridad alimentaria (artículo 183). Sin embargo, a la fecha quedan pendientes las regulaciones que hagan operativas tanto las reformas a los artículos 4º y 27º constitucionales, como la Ley de Desarrollo Rural Sostenible.

Las otras leyes que hablan sobre alimentación en México son la Ley General de Desarrollo Social (DOF, 2004) y la Ley General de Salud (DOF, 1984). En el primer caso, se identifica la “alimentación nutritiva y de calidad” como parte de los “derechos para el desarrollo social” (artículo 6) y como uno de los elementos que debe integrar la política pública (artículo 19) y la medición de la pobreza (artículo 36). En el segundo se prevén acciones relacionadas principalmente con la orientación de los hábitos alimenticios (artículo 6; artículo 7, XIII bis; artículo 111, II; artículo 112, III; artículo 113; artículo 115; artículo 159), retomando la fórmula de “alimentación nutritiva, suficiente

¹⁵ Esta ley también incorpora el concepto de “soberanía alimentaria”, definida como “la libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional” (artículo 3, XXXIII).

y de calidad”. También se incluyen aspectos vinculados con la inocuidad de los alimentos (artículo 17 bis, II; artículo 194; 199-bis; artículo 286; artículo 464; artículo 464-bis), el etiquetado (artículo 210; artículo 121) y la publicidad (artículo 301; artículo 307).¹⁶

Las modificaciones en el marco regulatorio mexicano en torno al derecho a la alimentación reflejan la adaptación del marco regulatorio nacional a las tendencias internacionales, pero no adoptan cabalmente los conceptos de SAN y el “derecho a la alimentación adecuada”. En general se observa una tendencia a la simplificación de lo que se entiende por seguridad alimentaria y una propensión a tratar esta problemática en términos de asistencia social. Esta tendencia se ve reflejada en la definición de las políticas públicas, y en particular en el caso de la CNCH, iniciativa del gobierno federal en curso que posicionó el tema de la seguridad alimentaria en el ámbito nacional.

El decreto que da origen a esta estrategia (DOF, 2013)¹⁷ retoma el discurso internacional sobre combate a la pobreza, refrenda el derecho a la alimentación e incluye referencias a los marcos del bienestar y la seguridad alimentaria.¹⁸ Sin embargo, se plantea como objetivo general dar “una solución estructural y

¹⁶ Otras referencias puntuales a la alimentación pueden encontrarse en la Ley de Asistencia Social (artículo 4, Ia y 12, VIII); la Ley Federal del Trabajo (artículo 97); la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (artículos 39 y 51); la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (artículos 132 y 139); la Ley para la Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (artículo 109); la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (artículo 5, 3); la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 39, XIV).

¹⁷ Algunos de sus planteamientos fueron modificados en abril de 2014, a través del “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018” (DOF, 2014).

¹⁸ En este sentido, la CNCH podría ser interpretada como respuesta a las recomendaciones del High Level Panel of Experts de la FAO (HLPE, 2012). También se observa un vínculo directo con las metas del Zero Hunger Challenge de la ONU. Para el diseño de la CNCH se tomaron en cuenta diversas experiencias internacionales, entre ellas el Programa Fome Zero de Brasil (Coneval, 2013: 24).

permanente” al hambre,¹⁹ circunscribiendo la iniciativa a una definición operativa que define este concepto como “la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentaria”. Este indicador, conocido como “pobreza extrema alimentaria”, refleja las connotaciones asociadas con “el problema” al que se enfoca la CNCH. Siguiendo la propuesta de Escobar (2007), en los siguientes párrafos se analiza este concepto como parte de los mecanismos institucionales a través de los cuales las políticas públicas construyen categorías sociales desligadas del contexto histórico que estructuran las dinámicas sociales y económicas creadas en torno a los programas de política social.

El indicador de “pobreza extrema alimentaria” está construido con base en la metodología utilizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para la medición multidimensional de la pobreza y la pobreza extrema. Siguiendo lo establecido por la Ley General de Desarrollo Social (DOF, 2004), esta medición integra aspectos de bienestar económico y derechos sociales.²⁰ El bienestar económico es medido a partir de la definición de una *línea de bienestar mínimo*, que corresponde al valor de una canasta alimentaria, mientras que la dimensión de derechos sociales es evaluada a partir de seis indicadores de carencias sociales. En este marco se define como “pobreza extrema” la condición de quien tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y tres o más carencias sociales (Coneval, 2014b: 37). En ambos casos se adjudican las características del hogar a todos sus integrantes.

Para definir el valor de la canasta alimentaria²¹ se tienen en cuenta las recomendaciones de consumo de nutrientes del

¹⁹ <<http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/cruzada-nacional-contra-el-hambre-18938>> (última consulta: 16 de noviembre de 2016).

²⁰ Esta ley contempla también la necesidad de considerar factores contextuales en la medición de la pobreza, expresados a través de “un índice de cohesión social” (Coneval, 2014a: 46).

²¹ La canasta básica urbana incluye: tortilla de maíz, trigo, arroz en grano, otros cereales, res y ternera, cerdo, carnes procesadas, pollo, pescado, lácteos,

Comité de Expertos FAO/OMS 2004, los datos sobre gasto y frecuencia de consumo de alimentos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), y el precio de los alimentos del Índice Nacional de Precios al Consumidor (Coneval, 2014a). Según los cálculos referentes a enero de 2017, una canasta alimentaria en el ámbito urbano equivalía a 1 371.66 MXN mensuales per cápita e incluía 34% de cereales, 31% de proteína animal, 6% de leguminosas y 25% de frutas y verduras. No es posible analizar aquí la composición nutricional y los valores de esta canasta. Más adelante se contrasta su contenido con las narrativas normativas de los programas alimentarios y las perspectivas de “beneficiarias” de uno de estos programas sobre su propia alimentación. Sin embargo, de manera general se puede decir que, con base en las entrevistas realizadas, el bajo costo adjudicado a algunos alimentos no corresponde a los precios a los que tienen acceso cotidianamente los consumidores; también llaman la atención la poca variedad en algunos grupos —por ejemplo, frutas y verduras— y la composición del rubro de bebidas, que contempla la ingesta de .637 litros diarios, 65% de agua embotellada y 35% de jugos envasados y refrescos, que corresponden a 84% del gasto en las bebidas.

La dimensión de derechos sociales se evalúa a través de los indicadores de rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación. El indicador “carencia por acceso a la alimentación” es construido a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), que

huevo de gallina, aceite vegetal, verduras, frutas, frijol, azúcar, agua embotellada, jugos envasados, refrescos, alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar y otros alimentos preparados. La canasta básica rural agrega a la lista anterior maíz en grano y deja fuera “otros cereales”, cerdo, carnes procesadas y jugos envasados, según la última actualización correspondiente a julio de 2016. Con un costo de 935.66 MXN para el sector rural y 1321.24 MXN en el sector urbano. <<http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>> (última consulta: 22 de agosto de 2016).

retoma la metodología de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria diseñada en el marco de la FAO y utiliza 12 preguntas²² de la ENIGH, distinguiendo tres grados de inseguridad alimentaria: leve, moderada y severa. Si bien la validez estadística de la EMSA es rigurosa (Villagómez-Ornelas *et al.*, 2014), vale la pena señalar que esta escala no evalúa la seguridad alimentaria de los miembros de los hogares, sino la percepción de quien responde el cuestionario sobre la falta de acceso económico a los alimentos en su unidad doméstica, un componente fundamental pero parcial de la SAN. Además, pasa por alto las desigualdades de acceso a alimentos dentro de los hogares (por ejemplo, Carney, 2015); utiliza como referencia temporal un periodo de tres meses, insuficiente para evaluar las condiciones de estabilidad-vulnerabilidad alimentaria de los hogares, y agrega a todos los “menores de 18 años”, sin considerar que las repercusiones de carencias alimentarias son particularmente críticas en la primera

²² En los hogares conformados por mayores de 18 años se pregunta: “En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos... ¿alguna vez usted se preocupó de que la comida se acabara?, ¿alguna vez se quedaron sin dinero o recursos para obtener una alimentación sana y variada?, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar dejó de desayunar, comer o cenar?, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar comió menos de lo que usted piensa debía comer?, ¿alguna vez se quedaron sin comida?, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar sintió hambre pero no comió?, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar sólo comió una vez al día o dejó de comer todo un día?” En los hogares donde viven menores de 18 años se incluyen las siguientes preguntas: “En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos... ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar dejó de tener una alimentación sana y variada?, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar comió menos de lo que debía?, ¿alguna vez tuvieron que disminuir la cantidad servida en las comidas a algún menor de 18 años del hogar?, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar sintió hambre pero no comió?, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar se acostó con hambre?, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar comió una vez o dejó de comer todo un día?” (Coneval, 2012).

infancia. Por otra parte, como lo señala Luis Gabriel Torres González en el capítulo 5 de este volumen, las preguntas en que se basa esta escala enfrentan múltiples problemas de interpretación; por ejemplo: ¿qué se define como “una comida”? o ¿qué es “muy poca variedad”? Por otra parte, vale la pena destacar que este indicador no considera la problemática de la obesidad, uno de los principales retos que enfrenta la seguridad alimentaria actualmente.

El indicador de “carencia por acceso a la alimentación” incluye únicamente a los hogares identificados por la EMSA en inseguridad moderada y severa, es decir, aquellos que reportaron un consumo insuficiente en cantidad de alimentos y/o experiencias de hambre, dejando fuera a quienes señalaron haber experimentado preocupación por el acceso a los alimentos y/o que consideraban tener una dieta basada en muy poca variedad de alimentos por falta de recursos —que en 2014 correspondían al 20% de la población (Coneval, 2016)—, incumpliendo el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social (DOF, 2004), que a partir de las reformas incluidas en 2016 establece la necesidad de incluir la “alimentación nutritiva y de calidad” en la medición de la pobreza.²³

El indicador de “pobreza extrema alimentaria” utilizado por la CNCH reduce ulteriormente la definición del “problema” y la población de potenciales beneficiarios de los programas que incluye esta iniciativa, incluyendo únicamente a quienes tienen un ingreso inferior al valor de una canasta alimentaria, “carencias por acceso a la alimentación”, y por lo menos dos carencias sociales más. Siguiendo estos criterios de focalización, en 2014 se identificó como potenciales beneficiarios a 7.01 millones (DOF, 2014). Además, las cifras oficiales sobre el número de beneficiarios de esta

²³ Vale la pena señalar que el documento en el que Coneval presenta la metodología de medición multidimensional de la pobreza establece que frente a los eventuales cambios del marco normativo que regula la definición de indicadores, se mantendrán los criterios metodológicos por lo menos por 10 años para mantener la continuidad y solidez de las mediciones (Coneval, 2014b: 65), plazo que se cumple el año próximo.

iniciativa son confusas y en el trabajo de campo se documentó que, al menos para el caso del programa Esquema Sin Hambre, sólo una parte de las personas identificadas como potenciales beneficiarios habían sido efectivamente incorporadas, aparentemente por falta de recursos presupuestarios.

La focalización es uno de los principios operativos centrales de la política social implantada a partir de la década de los años noventa y responde a los imperativos de racionalidad económica, competencia y eficiencia definidos por los organismos multilaterales (Uribe, 2011). La CNCH muestra esta lógica llevada al extremo, dejando fuera un grupo importante de personas que enfrentan condiciones de inseguridad alimentaria y se beneficiarían ampliamente de iniciativas que permitan reducir el costo de los alimentos, asegurar su calidad y mejorar las condiciones de salud.

SIGNIFICADOS SOBRE PROBLEMAS ALIMENTARIOS ENTRE FUNCIONARIOS Y BENEFICIARIOS DE UN PROGRAMA ALIMENTARIO

Esta última sección del texto se centra en el programa Esquema Sin Hambre²⁴ y es desarrollada a partir de la propuesta teórico-metodológica de la antropología del Estado. En este marco se utiliza el enfoque de la etnografía institucional, que analiza las prácticas cotidianas de operación de las políticas públicas, buscando comprender las maneras en que “construyen” a sus beneficiarios e inciden en sus prácticas cotidianas (Escobar, 2007; Gardner y Lewis, 2003; Hevia de la Jara, 2011; Pineda Ruiz *et al.*, 2006, Torres Oregón *et al.*, 2015). De manera paralela se retoma

²⁴ Este análisis está basado en distintas herramientas metodológicas, principalmente trabajo etnográfico y entrevistas temáticas y semiestructuradas y análisis de discurso. El trabajo de campo fue realizado en el periodo febrero-mayo de 2016 en las oficinas de Prospera CDMX y Diconsa, y en visitas a los Centros de Atención a Beneficiarios de las delegaciones Tlalpan y Álvaro Obregón.

la propuesta analítica de Norman Long (2007), quien da un lugar central a los actores locales buscando comprender sus perspectivas sobre sus propias prácticas y problemas.

El Esquema Sin Hambre es un programa alimentario de transferencias económicas operado por Prospera, Programa de Inclusión Social²⁵ en conjunto con Diconsa, que puede ser identificado como parte de las “políticas alimentarias de segunda generación” (Sottoli, 2000), caracterizadas entre otras cosas por incluir entre sus principios operativos la focalización en los sectores más pobres de la población (Torres Oregón *et al.*, 2015). Esta iniciativa empezó a ser implantada a partir de 2014, en el marco de la CNCH, con el objetivo de disminuir el número de personas identificadas por el indicador de “carencia por acceso a la alimentación” y actualmente llega a 718 521 familias en el país.²⁶

Según expresaron funcionarios del mismo programa, esta iniciativa está dirigida a quienes cumplían con los criterios para ingresar al padrón de Prospera, pero no pudieron ser incorporados por deficiencias institucionales o de financiamiento. A diferencia del “apoyo” para alimentación de Prospera, el Esquema Sin Hambre no comporta formalmente corresponsabilidades y es entregado en especie, a través de una tarjeta prepagada que puede ser utilizada únicamente en tiendas Diconsa. Las titulares de la tarjeta (la mayoría son mujeres) son citadas cada dos meses para recargar sus tarjetas (con 1 260 pesos), realizar prácticas administrativas, recibir pláticas sobre salud y nutrición y pasar a la tienda para abastecerse

²⁵ Prospera es la principal estrategia de “combate a la pobreza” en México y da continuidad a los programas Progresá (1997-2002) y Oportunidades (2002-2014). Este programa fue diseñado a partir del marco teórico de los derechos sociales y el desarrollo de capital humano, con el objetivo formal de romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza a través del desarrollo de capacidades de salud, educación y alimentación de la población en condiciones de pobreza. Opera como un programa focalizado de transferencias monetarias condicionadas. Según las últimas cifras disponibles, tenía 25 637 099 beneficiarios, en noviembre-diciembre de 2015 (<<http://pub.sedesol.gob.mx/spp/RepNumBenEdoDet.jsp>, cons. 23/08/16>).

²⁶ <<http://sinhambre.gob.mx/informativos/informativo-sin-hambre-n-8/>>.

escogiendo libremente alimentos de una lista de 15 productos: harina de trigo, harina de maíz, leche en polvo, chocolate, frijol, maíz, arroz, avena, aceite, atún, chiles, sardina, café, lenteja y huevo. En las comunidades rurales se utilizan los establecimientos de las tiendas rurales Diconsa; en los centros urbanos fueron instalados diversos Centros de Atención a Beneficiarios (CABE) dedicados exclusivamente a la operación de este programa.

En la Ciudad de México, el Esquema Sin Hambre es parte de un conjunto de programas sociales operados por distintas instancias. A nivel federal destaca Prospera, que incluye transferencias monetarias bajo el rubro de alimentación y trata este tema en sus reuniones. El gobierno de la ciudad ha implementado diversos programas sociales vinculados con la alimentación: Pensión Alimentaria para Adultos Menores de 68 años; comedores comunitarios, públicos y populares; desayunos escolares; Apoyo a Madres Solteras y entrega de despensas a través del programa Aliméntate.

Una parte de la investigación estuvo centrada en el diálogo con el personal operativo de Prospera y el seguimiento a las reuniones que sostienen con las beneficiarias del programa. Entre el personal existen diferencias asociadas con el grado de educación y responsabilidad en el programa. A continuación se incluyen algunos de los comentarios expresados de manera reiterada. En sus argumentos sobre la alimentación se reflejan los discursos normativos del programa, que caracteriza la alimentación "ideal" con el lema "Sana, variada y suficiente". También se observa una asociación entre "comer bien" y comer en casa, platillos cocinados que integren distintos grupos de alimentos, y "comer mal" con comer en la calle, situación que estas personas asocian con la experiencia laboral cotidiana que obliga a largas jornadas fuera del hogar.

En sus experiencias personales, los funcionarios identifican la falta de tiempo como uno de los principales obstáculos para llevar una buena alimentación. Cuando hablan de los problemas de alimentación, señalan las carencias económicas; sin embargo,

asocian también otros factores, a los que se dan más espacio en la discusión, destacando la falta de “educación” o “cultura”, términos utilizados para referirse a una supuesta falta de información sobre las características de una alimentación saludable. En algunos casos, estas consideraciones reflejan un proceso de reconstrucción de las beneficiarias del programa a partir de una concepción de las personas pobres como gente que no sabe lo que es bueno para ellas y sus familias. En términos más generales, destaca la lejanía de las concepciones expresadas por los funcionarios entrevistados en cuanto al derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria desarrolladas en el marco internacional, formalmente reconocidas por el gobierno.

Entre los funcionarios entrevistados hay también una percepción compartida sobre la falta de prioridad que las familias dan a la alimentación, que es identificada como “un área de maniobra” donde se hacen ajustes para cubrir otros gastos. Esta situación refleja la condición de alta vulnerabilidad alimentaria y social de las familias; sin embargo, parece que es interpretada como reflejo de una falta de conocimiento o reconocimiento de la importancia de la alimentación. Como respuesta, se hace énfasis en la importancia de la capacitación de las mujeres, realizada a través de diversas dinámicas; por ejemplo: “el plato sabio”, “el plato del buen comer” y “el semáforo de alimentos”.²⁷

²⁷ Esta dinámica es descrita por uno de los responsables de atención en los siguientes términos: “El semáforo consta de los tres colores: verde, rojo y amarillo. Podemos poner algunos alimentos en el color rojo, en donde no es muy recomendable que se consuman a diario, en este caso lo estamos manejando como los productos de origen animal, las carnes, porque las carnes las estamos manejando como una complementación a la alimentación, por eso las ponemos en el color rojo, como de alerta, si comes mucha a diario pues te puede hacer daño. En el color amarillo metemos todos los tipos de cereales, arroz, frijol, que los podemos estar consumiendo constantemente pero no en exceso. Y pues el verde lo estamos manejando como frutas y verduras, ahí sí, las que gusten, el agua, por qué, porque nos sirven mucho, porque son muy importantes para tener la alimentación variada y balanceada” (GA, 28 de marzo de 2016).

También llama la atención que las proporciones de los grupos de alimentos sugeridas en estos ejercicios difieren con la “canasta alimentaria” utilizada como uno de los criterios para identificar a los potenciales beneficiarios del programa. Estas dinámicas están centradas en la difusión de la importancia de la diversificación de la dieta y la repetida afirmación de que sea posible comer sano con poco dinero. Por ejemplo, en un ejercicio reflexivo se solicitaba a las beneficiarias que elaboraran un menú para cuatro personas con 50 pesos, utilizando como referente la página electrónica de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco).²⁸ Paralelamente, se llevan a cabo ejercicios en torno a la introducción de prácticas de planeación de los alimentos: qué comer, cuándo decidirlo, dónde y cuándo comparar qué, cómo cocinarlo, cómo combinarlo. Se invita también a las titulares del programa a hacer “compromisos consigo mismas” en pro de la alimentación de su familia; por ejemplo, evitando el consumo de refrescos.

Estos ejercicios en su conjunto reflejan una cierta culpabilización de las mujeres como responsables de la (mala) alimentación familiar y, de manera paralela, un esfuerzo por disciplinar y estructurar la organización cotidiana de las familias. En los testimonios de los operadores cotidianos del programa se observa una doble visión de las beneficiarias, construidas discursivamente como personas “que luchan por salir adelante”, reconociendo su capacidad de agencia, y como personas “limitadas”, por no apropiarse de las iniciativas ofrecidas por el programa, coartando las perspectivas de mejorar la alimentación de su padrón.

De manera complementaria a cuanto se ha expuesto hasta ahora, se da cuenta de las ideas expresadas por beneficiarias del Esquema Sin Hambre, buscando incluir en el análisis las prácticas y las perspectivas de las beneficiarias de las iniciativas identificadas como solución a sus problemas, un enfoque necesario pero poco frecuente en los estudios sobre seguridad alimentaria (Pottier, 1999; Janin *et al.*, 2008; Fukuda-Parr y Taylor, 2015). Esta

²⁸ <<http://revistadelconsumidor.gob.mx/?tag=recetas-de-cocina>>.

última sección es resultado del trabajo de campo realizado en 2016 en dos centros de atención a beneficiarias, en las delegaciones Tlalpan y Álvaro Obregón de la Ciudad de México. El trabajo fue desarrollado a partir de entrevistas semiestructuradas y conversaciones informales sostenidas en los momentos de espera, durante las reuniones²⁹ a las que el programa cita a las mujeres y durante la compra de los productos.

Los significados que dan estas mujeres al “comer bien” incluyen algunas de las perspectivas expresadas por los operadores del programa, como tener una “dieta balanceada”, pero muchas veces reflejan también una dimensión cuantitativa directamente relacionada con los contextos de escasez que enfrentan cotidianamente, por ejemplo: hacer tres comidas al día, incluir varios tiempos en cada comida o comer “suficiente”. También se observan ciertas divergencias sobre cuáles son los “alimentos saludables”, pues además de las “frutas y verduras”, respuesta que probablemente refleja el discurso normativo más fuerte, se incluyen las tortillas, los frijoles, las lentejas y el pollo, lo que da cuenta de la importancia de la variedad y los aspectos culturales de la alimentación. Cabe mencionar que algunas mujeres expresan preocupación sobre la inocuidad de ciertos alimentos que consumen frecuentemente por su bajo costo, en particular el pollo y las salchichas.

Todas las mujeres con las que hablé identifican la falta de dinero como el principal obstáculo para mejorar la alimentación, aunque también asocian otros elementos, como la falta de tiempo (cuando la madre trabaja), la costumbre y la falta de información. Con pocas excepciones, las suyas son familias con niños y en las

²⁹ Estas reuniones duran aproximadamente una hora, aunque muchas veces a las señoras les toman hasta cuatro horas, pues aunque las citan con turnos, deben esperar antes en fila y después para resolver cuestiones administrativas que requieren atención personalizada. Las pláticas son impartidas por los responsables de atención del programa, quienes tratan diferentes temas que son definidos cada bimestre por la oficina central de Prospera. Todas las reuniones a las que asistí trataron sobre alimentación.

que el ingreso depende de una o dos personas empleadas en el sector informal, con trabajos mal pagados e inestables.³⁰ Estas condiciones conducen a la reducción de la variedad de alimentos incluidos en su dieta: queda fuera el pescado fresco, se compra sólo un cachito de carne una o dos veces por semana “para darle sabor al caldo”, se expresa la reducción del consumo de verduras, por su alto costo, y sobre todo de frutas, que muchas veces están reservadas a los niños. Por lo general, la comida se compone de tortilla frita, chicharrón o huevo en salsa, con un creciente uso de salsa enlatada, más económica;³¹ a veces se acompaña el plato con frijoles o arroz. Frente al incremento del precio de las carnes, éstas han sido sustituidas por salchichas o jamón industriales. En ocasiones la falta de recursos obliga a saltarse alguna comida, sobre todo la cena. Los casos documentados de escasez alimentaria más aguda fueron de familias más jóvenes, con pocos estudios y sin un lugar estable de residencia.

Entre las estrategias que utilizan las mujeres para conseguir alimentos a bajo costo fueron mencionadas: comprar en los mercados sobre ruedas cuando están levantando los puestos, ir a la central de abastos muy temprano para recuperar los alimentos tirados que aún son comestibles y buscar las verduras que crecen en los barrancos donde se tiran los desperdicios de comida de los tianguis. Los alimentos más frecuentemente consumidos en periodos de escasez económica son: huevo, arroz, soya, chicharrón y atún.

En algunos casos se observó un proceso reflexivo sobre la alimentación vinculado con el diagnóstico de problemas de salud en la familia —sobre todo obesidad y diabetes—, y con las consecuentes directivas del personal sanitario. Esto es un reflejo

³⁰ Según los cálculos en alimentos de las señoras, el gasto per cápita mensual en alimentos en estas familias estaría entre 400 y 800 pesos; el valor de la canasta alimentaria en el periodo en que fueron recogidos estos datos era de 1338.86 pesos para las zonas urbanas.

³¹ La industrialización de la dieta ha sido analizada por diversos estudios. Por ejemplo: Koc y Dahlberg, 1999; Oseguera Parra, 2008.

directo de la complejidad de las manifestaciones alimentarias de la pobreza, que rebasan por mucho las definiciones de los indicadores utilizados para establecer la política pública en este ámbito. En algunos casos pareciera que las familias están en un momento de transición o cambio de hábitos alimenticios, apropiándose de un discurso normativo sobre su propia alimentación que parecen no entender del todo y que utilizan de manera contradictoria para justificar sus prácticas cotidianas. Entre las explicaciones que se dan al sobrepeso son recurrentes la falta de tiempo para cocinar y el consumo de comida “chatarra”, vista como una manera de consentir a los niños, argumento que analiza con detalle el capítulo elaborado por Charles-Édouard de Suremain en este mismo. Cómo inciden las condiciones de vida de los sectores más pobres en una gran ciudad es un tema de análisis que debe ser desarrollado con mayor atención.

Por último, vale la pena mencionar que ninguna de las mujeres con las que hablé hizo referencia al “derecho a la alimentación”, cuyo contenido debiera ser transmitido a la población a través de los programas alimentarios, según las recomendaciones de la FAO en términos de políticas de SAN. Su inclusión en el programa es narrada en términos de “buena suerte”, de “ganar un sorteo” o como “una gran ayuda”. En referencia al acceso a alimentos básicos, los productos más apreciados son el frijol, el arroz, el aceite y el huevo. Las beneficiarias también expresan deseos de tener acceso a otros productos, en particular verduras y frutas, frescas o envasadas; gelatina, azúcar y sal, y algunas preferencias en cuanto a las marcas. Con pocas excepciones, las mujeres entrevistadas consideran que son ellas las responsables de la alimentación en sus casas, pero que el gobierno es responsable de mejorar las condiciones de acceso a los alimentos en el país, a través de la creación de empleos de calidad y del control de los precios de los alimentos.

REFLEXIONES FINALES

El concepto de SAN incorpora las principales perspectivas que nutrieron la discusión sobre los problemas alimentarios vinculados con la pobreza a lo largo de las últimas décadas y muestra un creciente reconocimiento de la complejidad del tema. Al mismo tiempo, diversos autores han señalado que esta definición refleja la tendencia de los organismos internacionales de utilizar un discurso retórico y apolítico que no hace referencia a las causas históricas, económicas y políticas que originan la pobreza; no cuestiona los efectos de la estandarización global de la producción y el consumo de alimentos, ni plantea acciones frente a las instituciones financieras y las corporaciones agroalimentarias multinacionales responsables en buena medida por la mala calidad de los alimentos distribuidos (Phillips, 2008: 42; Phillips e Ilcan, 2003; Ilcan y Phillips, 2003) y el agotamiento y la contaminación de los recursos naturales.

El presente texto no busca analizar el poder heurístico de este concepto ni los marcos teóricos alternativos. Se considera el concepto de SAN como un espacio discursivo de negociación entre actores vinculados en diversas formas con los organismos internacionales (Curtis, 2001; Phillips, 2008; Schaeffer, 1993). En estos términos, este concepto refleja un creciente reconocimiento formal del carácter multidimensional de los problemas alimentarios de los sectores en pobreza, y el hecho que sea utilizado como referencia en los tratados internacionales representa un paso importante en la construcción de un marco jurídico comprensivo en la materia.

Sin embargo, de manera paralela subsiste una tendencia en enfatizar los problemas más agudos de carencia alimentaria, que se evidencia tanto en las estrategias discursivas con las que se busca posicionar ciertos temas en la esfera política como en los indicadores estadísticos usados para darles seguimiento en la agenda internacional de desarrollo. En este sentido resulta emblemático el lugar central que se ha dado a "la disminución del hambre", concepto que tiene un poderoso simbolismo social, ideológico y

político (Escobar, 2007; Vernon, 2007), pero que resulta problemático en distintas formas. No se pone en duda la importancia fundamental de erradicar el hambre en el mundo. Lo que se busca es argumentar que frasear los problemas de inseguridad alimentaria en términos de hambre invisibiliza la relación de las estrategias de producción y abasto de alimentos con las restricciones en el acceso y la estabilidad de la provisión, y más en general con las causas subyacentes a la pobreza, legitimando propuestas de intervención simplistas.

El análisis de la política alimentaria en México muestra algunas de estas ambigüedades y sus resultados en términos de políticas públicas. Como se ha dicho, el país ha ratificado diversos tratados que incluyen entre sus objetivos la seguridad alimentaria y desde 2011 existe un reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación. Pero a pesar de este compromiso formal, las intervenciones de política pública implantadas en México están lejos de garantizar este derecho.³²

A partir de la década de los años ochenta, las políticas agroalimentarias han promovido los cultivos dirigidos a la exportación y dado un lugar central al mercado internacional en la provisión de alimentos básicos, transfiriendo una proporción importante de recursos públicos en beneficio de actores privados. Este proceso ha empobrecido a los pequeños productores rurales y creado condiciones de vulnerabilidad alimentaria para por lo menos la mitad de la población nacional, afectada por el aumento del precio de los alimentos en un contexto de incertidumbre y precariedad laboral.

El seguimiento del indicador de “carencia por acceso a la alimentación” mostró los rezagos de una parte importante de la población en este ámbito y, en respuesta, el gobierno federal lanzó una iniciativa interinstitucional conocida como Cruzada Nacional contra el Hambre, cuyos documentos fundantes la inscriben en el marco de la SAN y el derecho a la alimentación, reconociendo

³²Una tendencia similar es documentada por Fukuda-Parr y Taylor, 2015.

formalmente el carácter complejo y multidimensional de los problemas alimentarios de los grupos en pobreza.

Esta iniciativa tuvo un efecto positivo al reconocer la persistencia de los problemas alimentarios en el país y posicionar el tema en la agenda pública, pero muestra algunos de los límites del uso de la retórica del hambre en el campo de la seguridad alimentaria. Si el problema es que algunas personas pasan hambre y los indicadores utilizados para dar seguimiento a este problema son de percepción de carencia de acceso a alimentos, la solución más evidente pareciera ser darles algunos alimentos a quienes sufren las carencias más agudas. Siguiendo esta lógica, las respuestas institucionales a las manifestaciones alimentarias de la pobreza se reducen a la implantación de políticas sociales dirigidas a mitigar las condiciones más agudas de carencia. Este tipo de estrategias funcionan, en el mejor de los casos, como paliativos para enfrentar a corto plazo algunos de los problemas alimentarios de carencia aguda, pero no inciden en sus condiciones de seguridad alimentaria en el mediano y largo plazo, excluyen a una parte importante de las personas que enfrentan cotidianamente carencias alimentarias y dejan de lado otras afecciones alimentarias vinculadas con la pobreza (entre éstas, la obesidad y otras enfermedades vinculadas con la malnutrición). Más allá de sus efectos concretos en ciertos indicadores, no abonan en la creación de un contexto en el que los individuos y hogares puedan tener acceso a una alimentación saludable, condición para que sea garantizado el derecho a la alimentación.

El diseño operativo de la CNCH restringe su campo de acción a través de una definición operativa del "hambre" que focaliza su intervención en los sectores en situaciones de mayor carencia, mientras que los programas que operan como parte de esta iniciativa la caracterizan como una estrategia de combate a la pobreza extrema, con cierto énfasis en los problemas de alimentación, y no como una estrategia dirigida a garantizar los derechos a la alimentación de toda la población o una estrategia de seguridad alimentaria (Ochoa *et al.*, s/f; Yaschine *et al.*, 2004),

como hubiera podido pensarse a partir de su planteamiento inicial. No se pueden desarrollar aquí con mayor detalle otras de las paradojas presentes en esta iniciativa; sin embargo, cabe mencionar entre ellas la falta de traducción operativa de sus mandatos institucionales y la amplia participación de la industria agroalimentaria como proveedor de sus programas alimentarios, temas que convendría desarrollar con mayor detalle en el futuro.

El análisis de los criterios de definición y focalización de esta iniciativa muestra una tendencia presente también en otros contextos, donde el uso de indicadores estadísticos, originalmente pensado como una estrategia para mejorar la operación de las políticas públicas y medir sus resultados, ha dejado de tener una función puramente indexical y ha adquirido una creciente fuerza performativa;³³ es decir, los indicadores se han vuelto de manera creciente el objetivo central en el diseño y la implantación de las intervenciones públicas,³⁴ limitando tanto su alcance como sus potenciales beneficiarios.

La persistente pobreza alimentaria en México está determinada tanto por el continuo aumento del precio de los alimentos y la distribución de gran escala de alimentos industriales baratos de mala calidad, como por la falta de empleos de calidad, la pérdida de poder adquisitivo y las inequidades de género. Estos factores imponen múltiples restricciones en la alimentación de los sectores en pobreza, en algunos casos en términos de cantidad y en muchos más en términos de calidad, lo que provoca crecientes problemas de salud vinculados con el deficiente valor nutricional de la alimentación cotidiana. En este contexto, las políticas sociales de estado asistencialista tienen efectos limitados, incluso cuando se prevea el aumento del gasto social, pues no consideran el carácter estructural de los problemas que se pretende resolver. Esto se refleja en el énfasis concedido a la dimensión de acceso en lo que

³³ Retomando la idea de los “enunciados performativos” de Austin (1962).

³⁴ Esta tendencia también es reportada por Fukuda-Parr *et al.* (2014) respecto al uso de indicadores en las Metas de Desarrollo del Milenio.

actualmente se entiende por “política alimentaria”³⁵ en ámbitos oficiales, donde es identificada como parte de las iniciativas de combate a la pobreza extrema, dejando de lado tanto el interés por la producción de alimentos presente en otros tiempos, como la calidad de la alimentación y la dimensión de estabilidad, disminuyendo las carencias alimentarias de algunos hogares a corto plazo, pero sin incidir en los factores que determinan su vulnerabilidad (Hart, 2009).

³⁵ Por ejemplo, el Instituto Nacional de Salud Pública define las “políticas de alimentación y nutrición” como “aquellas que tienen como principal objetivo garantizar que la población pueda tener acceso a alimentos que les permitan satisfacer sus necesidades y cumplir con los requerimientos nutritivos para una vida saludable” (Rangel Fez, 2009: 5).

BIBLIOGRAFÍA

- AUSTIN, John Langshaw ([1962] 1982). *Cómo hacer cosas con palabras*. Barcelona: Paidós.
- BURCHI, Francesco, y Pasquale de Muro (2012). “A human development and capability approach to food security: Conceptual framework and informational basis”. Disponible en <<https://ideas.repec.org/p/rac/wpaper/2012-009.html>>.
- CARNEY, Megan A. (2015). *The Unending Hunger: Tracing Women and Food Insecurity across Borders*. Oakland: University of California Press. Disponible en <[doi:10.1080/15528014.2015.1088204](https://doi.org/10.1080/15528014.2015.1088204)>.
- CHAMBERS, ROBERT (1983). *Rural Development: Putting the Last First*. Londres: Longman.
- CLAY, Edward (2002). “Food security: concepts and measurement”. En *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages*. Roma: FAO. Disponible en <<http://www.fao.org/docrep/005/y4671e/y4671e06.htm>>.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL (CONEVAL) (s/f). *Anexo estadístico. Medición de la pobreza*. Disponible en <<http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>>.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL (CONEVAL) (2012). *Carencia por acceso a la alimentación. Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria*. México: Coneval.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL (CONEVAL) (2013). *Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. México: Coneval.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL (CONEVAL) (2014a). *Hallazgos del estudio “El acceso a los alimentos en los hogares: un estudio cualitativo, 2013-2014”*. México: Coneval.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL (CONEVAL) (2014b). “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”. México: Coneval.

- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL (CONEVAL) (2015). *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014*. México: Coneval.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL (CONEVAL) (2016). *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2016*. México: Coneval.
- CURTIS, Bruce M. (2001). "Reforming New Zealand agriculture: The WTP way or farmer control?" *International Journal of Sociology of Agriculture and Food* 9 (1): 29-42.
- DAMIÁN, Araceli, y Julio Boltvinik (2003). "Evolución y características de la pobreza en México". *Comercio Exterior* 53 (6): 519-31.
- DELISLE, Hélène, y D. John Shaw (1998). "The quest for food security in the twenty-first century". *Canadian Journal of Development Studies/Revue Canadienne d'études du Développement* 19 (4): 9-20.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: DOF, 1-194.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (1984). *Ley General de Salud*. México: DOF, 1-122.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (2001). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. México: DOF, 1-29.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (2004). *Ley General de Desarrollo Social*. México: DOF, 1-21
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (2013). *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre*. México: DOF.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (2014). *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018*. México: DOF.
- ENCUESTA NACIONAL DE SALUD Y NUTRICIÓN (ENSANUT) (2012). México: Instituto Nacional de Salud Pública. Disponible en <<https://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales.pdf>>.

- ESCOBAR, ARTURO (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- ESCOBAR, Arturo (2007). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: El Perro y La Rana.
- FALCON, Walter P., y Rosamond L Naylor (2005). "Rethinking food security for the twenty-first century". *American Journal of Agricultural Economics* 87 (5): 1113-1127.
- FUKUDA-PARR, Sakiko, y Vivienne Taylor (editoras) (2015). *Food Security in South Africa. Human Rights and Entitlement Perspectives*. Cape Town: University of Cape Town Press.
- FUKUDA-PARR, Sakiko, Alicia Ely Yamin y Joshua Greenstein (2014). "The power of numbers: A critical review of MDG targets for human development and human rights". *Journal of Human Development and Capabilities* 15 (2-3): 105-117.
- GARDNER, Katy, y David Lewis (2003). *Antropología, desarrollo y el desafío posmoderno*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias/El Colegio de México/Universidad Autónoma de Chapingo.
- GONZÁLEZ CHÁVEZ, Humberto (2007). "La gobernanza mundial y los debates sobre la seguridad alimentaria". *Desacatos* 25: 7-20.
- GRACIA ARNAIZ, Mabel (2007). "Comer bien, comer mal: la medicalización del comportamiento alimentario". *Salud Pública de México* 49 (3): 236-242.
- HART, Tim G. B. (2009). "Exploring definitions of food insecurity and vulnerability: Time to refocus assessments". *Agrekon* 48 (4): 362-83.
- HERNÁNDEZ, Citlalli, Sara Ochoa e Iliana Yaschine (2015). *El programa de comedores comunitarios: análisis de su diseño e instrumentación*. Disponible en <<http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/archivos/documentos-trabajo/016.pdf>>.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2011). "La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados. Etnografía

- institucional del programa Bolsa Familia de Brasil". *Gestión y Política Pública* 20 (2): 331-79.
- HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS ON FOOD SECURITY AND NUTRITION (HLPE) (2012). *Social Protection for Food Security. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*. Roma: HLPE.
- HUTCHINSON, Barbara, y Timothy R. Frankenberger (1992). "A selected annotated bibliography on indicators with application to household food security". En *Household Food Security. Concepts, Indicators, Measurements*. UNICEF/IFAD.
- ILCAN, Suzan, y Lynne Phillips (2003). "Making food count: Expert knowledge and global technologies of government". *Canadian Review of Sociology & Anthropology* 40 (4): 441-461.
- JANIN, Pierre, et al. (2008). "La lutte contre l'insécurité alimentaire au Mali. Dispositifs, discours, représentations et mises en scène". Rapport de fin d'Action Concertée Incitative Collective.
- KOC, Mustafa, y Kenneth A. Dahlberg (1999). "The restructuring of food systems: Trends, research, and policy issues". *Agriculture and Human Values* 16 (2): 109-116.
- LONG, Norman (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: El Colegio de San Luis/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- McMICHAEL, Philip (2000). "The power of food". *Agriculture and Human Values* 17: 21-33.
- MECHLEM, Kerstin (2004). "Food security and the right to food in the discourse of the United Nations". *European Law Journal* 10 (5): 631-648.
- MELGAR-QUIÑÓNEZ, Hugo, Ana Claudia Zubieta, Enrique Valdez y L. Kaiser B. Whitelaw (2005). "Validación de un instrumento para vigilar la inseguridad alimentaria en la sierra de Manantlán, Jalisco". *Salud Pública* VI (6): 413-421.
- OCHOA, Sara, Citlalli Hernández e Iliana Yaschine (s.f.) *Los retos de la Cruzada Nacional contra el Hambre como estrategia de seguridad alimentaria*.

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO) (2013). *El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones. Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación*. Roma: FAO.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO)/FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA (FIDA)/PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA) (2013). “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2013. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria”. *Actividad Dietética*. Roma: FAO.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO)/FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA (FIDA)/PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA) (2015). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: Balance de los desiguales progresos*. Roma: FAO.
- OSEGUERA PARRA, David (2008). “En las fronteras de la inseguridad alimentaria: subjetividad en familias michoacanas”. En *Cultura y seguridad alimentaria. Enfoques conceptuales, contexto global y experiencias locales*, editado por Sergio A. Sandoval Godoy y Juana María Meléndez Torres, 153-175. México: Plaza y Valdés.
- PÉREZ-ESCAMILLA, Rafael, y Ana M. Segall-Correa (2008). “Food insecurity measurement and indicators”. *Revista de Nutrição* 21: 15-26.
- PHILLIPS, Lynne (2008). “Food and globalization: Consumption, markets and politics in the modern world”. *Annual Review of Anthropology* 35: 37-57.
- PHILLIPS, Lynne, y Suzan Ilcan (2003). “‘A world free from hunger’: Global imagination and governance in the age of scientific management”. *Sociologia Ruralis* 43 (4): 434-453.
- PINEDA RUIZ, Siboney, Ivonne Vizcarra Bordi y Bruno Lutz Bachère (2006). “Gobernabilidad y pobreza: proyectos

- productivos para mujeres indígenas mazahuas del Estado de México". *Indiana* 23: 283-307.
- POTTIER, Johan (1999). *Anthropology of Food. The Social Dynamics of Food Security*. Cambridge: Polity Press.
- RANGEL FEZ, Gabriela (2009). *Caracterización de la política alimentaria: sus alcances y limitaciones*. Ciudad de México.
- SCHAEFFER, Robert (1993). "Standardization, GATT and the fresh food system". *International Journal of Sociology, Agriculture and Food* 3: 71-81.
- SCHUTTER, Oliver de (2012). *El derecho a la alimentación. Informe de Misión a México. Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación*.
- SEN, Amartya (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- SOTTOLI, Susana (2000). "La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia". *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 68: 3-22.
- TORRES OREGÓN, Fredyd, Francisco Herrera Tapia, Ivonne Vizcarra Bordi y Bruno Henri Lutz Bachére (2015). "Etnografía institucional del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) en una comunidad mazahua". *Nueva Antropología* XXVIII (82): 51-81.
- URIBE GÓMEZ, Mónica (2011). "Enfoques contemporáneos de política social en México". *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* XVIII (52): 37-75.
- URQUÍA, Nuria Fernández (2014). "La seguridad alimentaria en México". *Salud Pública de México* 56 (1): 92-99.
- VERNON, James (2007). *Hunger. A Modern History*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- VILLAGÓMEZ-ORNELAS, Paloma, et al. (2014). "Validez estadística de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria y la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria". *Salud Pública de México* 56 (1): 5-11.
- YASCHINE, Iliana, Sara Ochoa y Citlalli Hernández (2014). *Cruzada Nacional contra el Hambre: análisis de su diseño*

desde un enfoque de seguridad alimentaria. Disponible en <<http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/archivos/documentos-trabajo/010.pdf>>.

El acceso alimentario como indicador de calidad de la democracia en México: una comparación de tres metodologías de medición

Luis Gabriel Torres González¹

INTRODUCCIÓN

Nelson Mandela decía: “Si no hay comida cuando se tiene hambre, si no hay medicamentos cuando se está enfermo, si hay ignorancia y no se respetan los derechos elementales de las personas, la democracia [se convierte] en una cáscara vacía, aunque los ciudadanos voten y tengan parlamento”.² Eduardo Galeano consideraba comer como el derecho humano primordial a respetarse.³ Reasumo ambas perspectivas en el sentido del viejo adagio popular: “Primero comer que ser cristianos”, del que parto para comprender la alta incidencia de deficiencias en el acceso alimentario⁴ en México como un factor que muestra la baja calidad de la democracia en el país.

El hecho de que en México existan procesos electorales ligados a la alternancia —a nivel federal, estatal o municipal—, por más que pueda representar un avance, crea cierto “espejismo democrático”, pues en el país existen altos niveles de desigualdad socioeconómica y una proporción importante de la población vive en condiciones

¹ Investigador titular en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), unidad Occidente.

² Nelson Mandela, en discurso pronunciado en la Cumbre del Mercosur en Ushuaia, julio de 1998.

³ Eduardo Galeano (2006). *El derecho de soñar*. México: Siglo XXI Editores.

⁴ Retomando la definición del concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional acordado en la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996 (FAO, 2013), entiendo por acceso alimentario la condición que se alcanza “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”.

de inseguridad alimentaria y desnutrición, lo que confirma que nunca hemos sido tan modernos o democráticos como se podría suponer. Cada día mueren 23 personas por desnutrición, hambre o falta de alimentos en el país. Esas muertes, que debieran verse como evitables, han sido de cierta forma invisibilizadas. Como referencia puede mencionarse que las muertes que resultan de la violencia que azota a México suman 14 personas por día,⁵ otra expresión extrema de deficiencia democrática que sin embargo ha tenido mayor cabida en el debate público.

La posibilidad de mejorar el acceso alimentario para todos los mexicanos no tiene visos de alcanzarse ni en el corto ni en el mediano plazo. Es más, en esta última década, esa meta parece estar cada vez más lejana, pues se aprecian más retrocesos que avances, tanto en las ciudades como en las localidades rurales. El discurso oficial en este ámbito hace eco de las metas globales de incrementar la producción de alimentos por encima de las tasas de crecimiento poblacional. De manera paralela, se subraya el lado “exitoso” de la agricultura de exportación, enfatizando el mayor monto de las divisas alcanzadas con la exportación de alimentos producidos en México y el incremento de las ganancias de los productores y distribuidores de alimentos. Esos datos, empero, proyectan otros espejismos.

La política agrícola en México ha buscado impulsar la producción alimentaria a través de acciones orientadas a aprovechar la apertura económica, suponiendo que estas estrategias tendrán como resultado balances económicos favorables relacionados con el dinamismo de las exportaciones de alimentos. Pero en realidad,

⁵ Según datos de INEGI recopilados por Luis Mario Fuentes, del Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS) (2012), en México entre los años 2001 y 2010 han fallecido más de 85 343 personas a causa de la desnutrición, es decir, un promedio de 8 534 decesos anuales, o dicho de manera más ilustrativa, una muerte por desnutrición cada hora. Este dato contrasta con los reportes oficiales, que registraron 49 804 personas fallecidas en enfrentamientos entre narcotraficantes, según los datos de la Procuraduría General y de la Cámara de Diputados proporcionados por el CEIDAS (<www.ceidas.org.mx>).

en los intercambios comerciales pesan más las disparidades. Por ejemplo, las supuestas ventajas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cuya implantación preveía generar ganancias y avances significativos al menos para algunos sectores de agricultura, se ha traducido en retrocesos en la producción que afectan prácticamente a todos los rubros alimentarios: granos básicos, hortalizas, frutas, carnes, lácteos y productos elaborados.⁶ El análisis de Víctor Quintana Silveyra (2008) sobre las tendencias de la agricultura mexicana post TLCAN muestra que existe una diferencia abismal con Estados Unidos y Canadá, tanto en términos de productividad (de maíz, frijol y otros granos) como en términos de almacenamiento y distribución.

Desde 1994 se observa un continuo incremento de las importaciones de granos básicos y los ciclos de mercantilización y financiarización favorecen a los distribuidores e intermediarios que forman parte de redes de distribución ligadas con intereses transnacionales,⁷ mientras la producción agropecuaria de los productores locales es cada vez menos costeable. Al mismo tiempo, las importaciones de alimentos representan el 54% de las divisas obtenidas mediante toda la producción agropecuaria (Quintana Silveyra, 2008), lo que equivale a 72% de las remesas de trabajadores mexicanos emigrados a Estados Unidos.

Por otra parte, aunque las redes de acopio y distribución de alimentos pueden llegar prácticamente a cualquier rincón del país, como se ha observado en las situaciones de desastre ocurridas

⁶ Ver Fundación Heberto Castillo Martínez (2008). Especialmente el capítulo de Víctor Manuel Quintana Silveyra, “14 años de TLCAN en las agriculturas mexicanas: las preguntas a responder”.

⁷ Ver documento “Caracterización del territorio del estudio cualitativo” (CIESAS-Coneval, 2013), pp. 153 y 164, donde se describe a los productos agropecuarios como “turistas desarraigados de su territorio porque van de un lado a otro y pueden dar la vuelta por varios lados hasta regresar al mismo pueblo de donde salieron”. La lógica comercial que rige la negociación y distribución de alimentos en México sigue estrategias que tratan de asegurar la mayor rentabilidad para quienes manejan la distribución, sin escatimar vueltas ni rodeos que repercuten en el sobreprecio que se carga muchas veces al último consumidor.

en los últimos años, los mercados alimentarios registran un desperdicio que representa 30% de los alimentos acopiados en el país, sin que se hayan encontrado métodos eficaces para evitar su pérdida.⁸ AgroDer (2014) —con datos de Sedesol, FAO, SIAP y Sagarpa— estima que el desperdicio de la producción agropecuaria llega a 37%. Este desperdicio representa 10 000 toneladas al año, con un costo aproximado de 100 000 millones de pesos.⁹ Esta organización estima que con ese desperdicio se podrían alimentar 12 millones de personas.

Este artículo busca mostrar las condiciones sociales desiguales en las que se da el acceso alimentario en México, teniendo en cuenta las diferencias de poder y de sentido cultural, y cómo éstas confluyen hacia un retroceso en el acceso alimentario, que también lo es en la calidad democrática del sistema político nacional. La ventana de análisis es un estudio cualitativo en el que se contextualizan la diversidad territorial y la desigualdad social que enfrentan las familias con las que dialogamos en la experiencia de investigación (CIESAS-Coneval, 2013). La pregunta que nos hacemos es: ¿por qué la mayor producción alimentaria que se ha llegado a almacenar y distribuir a lo largo y ancho del territorio mexicano no ha logrado convertirse en una inercia favorable para el mejoramiento del acceso a alimentos suficientes, sanos y nutritivos para un mayor número de mexicanos?

El capítulo se divide en tres partes. En la primera se explica la nueva forma de concebir la pobreza en México y se reflexiona sobre la ambivalencia en que puede incurrirse con la medición sistemática de la carencia alimentaria. El segundo apartado explora

⁸ Ver <www.agroder.com> y Asociación Mexicana de Bancos Alimentarios, <www.bamx.com>. AgroDer es una organización de la sociedad civil que ofrece servicios profesionales de consultoría, asesoría y capacitación a personas y organizaciones públicas y privadas del sector rural.

⁹ El 27% se desperdicia en el campo, por baja producción y otras situaciones; 22%, por deficiencias en el manejo y almacenamiento; 6%, por defectos o fugas en el procesamiento, y 28%, entre los consumidores y por diferentes formas de mercadeo. Los productos que más se desperdician son frutas, verduras, mariscos y carnes.

las condiciones en que se realiza la medición de in/seguridad alimentaria y contrasta los resultados de tres experiencias de investigación sobre el acceso alimentario: las encuestas ENIGH-Coneval (2010-2012) y Ensanut 2012, y el estudio CIESAS-Coneval (2014). En el tercer apartado se argumenta que las estrategias actuales para medir las carencias de acceso invisibilizan una parte de las condiciones de inseguridad alimentaria que enfrenta el país. En particular, se hace referencia a las percepciones de los hogares sobre los conceptos y supuestos de los instrumentos que miden la carencia alimentaria y la calidad de la dieta en México. En la conclusión, se plantea explorar otras perspectivas que puedan enriquecer el acceso alimentario y su medición, como revalorar el autoconsumo y reforzar los sistemas alimentarios locales y regionales de forma que puedan trascender las “trampas” de la globalización y mercantilización de los alimentos.

EL CAMBIO EN LA CONCEPCIÓN DE LA POBREZA Y EL REGISTRO SISTEMÁTICO DE LAS DISTINTAS REALIDADES DEL ACCESO ALIMENTARIO

Luckasz Czarnecki (2013a: 187) da cuenta de los cambios en la conceptualización de la pobreza a partir de las nociones neoliberales propuestas por autores como Hayek, Friedmann, Becker y North, quienes definen la pobreza desde un enfoque centrado en el individuo, enfatizando la importancia de sus libertades y responsabilidades, su desarrollo integral y su capital humano. Según Czarnecki, Hayek considera que la política pública debiera estar enfocada en promover la libertad de los individuos, interpretando la pobreza como un fenómeno natural que resulta de la imposibilidad de lograr el empleo total. Desde ese punto de vista, la pobreza significa que no hay suficiente prosperidad; por ello, no sería un problema en sí mismo, sino un efecto derivado de la imposibilidad de crear un sistema alternativo al sistema capitalista, regido por mecanismos de coordinación “naturales, espontáneos y neutrales” (Bengtsson citado en Czarnecki, 2013a:

198). Esa concepción neoliberal considera a los sindicatos, las clases desprotegidas y en general a los pobres, como seres primitivos que representan un freno al desarrollo de las instituciones políticas (North, 1991), cuya función sería, desde esta perspectiva, asegurar las reglas económicas para la productividad y el crecimiento económico sostenido.

Derivado de esa visión, los programas contra la pobreza han sido concebidos como mecanismos de asistencia social que buscan mitigar los efectos adversos de las políticas de estabilización y ajuste estructural, integrando a los pobres al proceso global de capitalización. En este marco, las políticas de combate a la pobreza han privilegiado los programas de transferencias económicas condicionadas, focalizadas en los sectores más pobres, que promueven la formación de capital humano y están sujetas a continuos ejercicios de medición. Estos programas —representados en México por la iniciativa Progres-Oportunidades-Prospera— tratan instrumentalmente a la gente como una inversión en capital humano, buscando evitar que estos grupos obstaculicen el crecimiento económico del país, y no están dirigidas a erradicar la pobreza (Czarnecki: 2013a). Este es el contexto en el que surge en México la propuesta metodológica para la medición multidimensional de la pobreza, publicada a partir del 10 de diciembre de 2009 (Coneval: 2010a: 12).

La evolución descrita por Czarnecki (2013b) y Julio Boltvinik (2014), además del Coneval/csic (2009) ubica como punto de partida la identificación de tres niveles de pobreza: alimentaria, de capacidades y patrimonial, marco conceptual desarrollado por el Comité Técnico de Medición de la Pobreza (CTMP, 2005: 181, ver también Székeli, 2005). En un segundo momento se identificaron ocho dimensiones para la medición de la pobreza: 1) ingreso corriente per cápita, 2) rezago educativo promedio en el hogar, 3) acceso a los servicios de salud, 4) acceso a la seguridad social, 5) calidad y espacios de la vivienda, 6) acceso a los servicios básicos en la vivienda, 7) acceso a la alimentación, 8) grado de cohesión social. En esa progresión metodológica, el análisis de las

condiciones de pobreza se centraría en los ingresos del hogar y su vinculación con seis carencias sociales: 1) educación, 2) salud, 3) seguridad social, 4) vivienda, 5) servicios básicos, 6) alimentación. Con base en esta perspectiva, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) propuso como definición multidimensional de la pobreza la condición de “una persona que experimenta al menos una carencia social y no tiene ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades” (Coneval, 2010a: 12), y caracterizó la pobreza multidimensional extrema como la condición de “una persona que presenta tres o más carencias y no tiene ingresos suficientes para adquirir una canasta alimentaria” (2010a: 13). De manera paralela, se relacionó la circunstancia de enfrentar alguna carencia social con la condición de vulnerabilidad, entendida como la situación de quien “no tiene un ingreso suficiente [para] satisfacer sus necesidades, aunque tenga [solamente] una de las carencias sociales” (2010a: 16).

Desde una vertiente crítica, Boltvinik ha insistido en la necesidad de comprender la pobreza en sentido integral, buscando aplicar su propia propuesta metodológica en las instituciones de desarrollo social de la Ciudad de México. Las discrepancias ideológicas entre ambos grupos reflejan las contradicciones en el discurso sobre la pobreza de los años noventa, como menciona Czarnecki: “Hubo una pelea entre Miguel Székely, neoliberal, y Julio Boltvinik, de izquierda esencialmente. Por eso la Ley General de Desarrollo Social [LGDS] se ha considerado como un engendro” (Czarnecki: 2013b). Una parte de la LGDS —incluyendo los capítulos sobre la medición— fue escrita por Boltvinik, quien es también el principal autor de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF) de 2000, reformada en 2004 y 2009. La propuesta de Boltvinik se centra en una medición integrada de la pobreza (MMIP) que incluye las necesidades básicas insatisfechas (Czarnecki, 2013b: 184), inspirándose en el marco del desarrollo como un conjunto de capacidades y derechos propuesto inicialmente por Amartya Sen en la década de los años noventa.

La promulgación de la LGDS —que entró en vigor en 2004— y la creación del Coneval —en 2014, con antecedentes desde 2006— se dieron en un contexto de democratización, pluralismo y participación ciudadana en México, e implicaron avances importantes en la conceptualización de la visión oficial de la pobreza. El método de medición multidimensional de la pobreza desarrollado por esta institución integra los ingresos con otras dimensiones vinculadas con los “derechos sociales”: la situación de la vivienda, si su tamaño es adecuado para el número de personas, si está hecha con los materiales adecuados, si cuenta con servicios de agua, drenaje, electricidad y teléfono, si los miembros del hogar tienen acceso a estos servicios, si su nivel educativo cumple con los niveles mínimos, el tipo de acceso a servicios de salud y la cobertura del sistema de seguridad social.

Esta metodología incluye una versión diluida de la concepción neoliberal y, al mismo tiempo, algunos elementos antineoliberales, como la integración de los derechos sociales (Jusidman, 2010). Por lo anterior, “a pesar de los avances del Coneval, se muestra que la creación de las nuevas instituciones no rompe con la manera de ver al ciudadano como un actor secundario y subordinado al gobierno, al que se le concede el rol limitado de legitimar la política oficial” (Czarnecki, 2013b: 184).

La medición multidimensional de la pobreza representa avances significativos, pues incluye indicadores que dan cuenta de la desigualdad social y ha permitido caracterizar algunas de las manifestaciones de la pobreza, diferenciar las regiones e identificar los grupos más vulnerables, además de dar seguimiento explícito a las deficiencias del acceso alimentario. Sin embargo, éstos se consideran como esfuerzos preliminares, desde la perspectiva de la construcción de la democracia, pues no aclaran el sentido integral de la política social ni las distintas maneras de aliviar la pobreza.

Además, la continuidad de esta medición, que se había mantenido a partir de 2006 con cuatro ejercicios continuos, se

puso en entredicho con la encuesta intercensal¹⁰ de 2015, que reflejó el carácter endeble del proceso de diagnóstico de las condiciones de pobreza y las dificultades de democratización de la sociedad mexicana. El “avance” en la medición del acceso alimentario requiere mantener bases de datos apegadas a un ejercicio sistemático con posibilidades de ser comparado con otros ejercicios paralelos que ofrezcan bases semejantes, como se propone en el estudio CIESAS-Coneval (2013), evitando la discontinuidad y la ruptura que se han observado en el diferendo Coneval-INEGI, que amenaza con romper la continuidad en el proceso de medición.

EJERCICIO APROXIMATIVO A PARTIR DE TRES EXPERIENCIAS DE MEDICIÓN DE LA CARENCIA ALIMENTARIA

Esta sección explora la relación entre las mediciones del acceso alimentario y el “avance democrático”, retomando la idea de que “lo que se mide se puede mejorar” (lema institucional de Coneval). A través de un ejercicio comparativo, se busca analizar en qué medida los indicadores utilizados para medir las carencias alimentarias de los sectores más pobres de la población orientan las políticas públicas hacia la seguridad alimentaria. También se

¹⁰ Luego de comparar los resultados del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2015 con los de 2014, se observa que los ingresos de los hogares que pertenecen al decil uno (la décima parte más pobre de la población) subieron 29.5% en un momento en el que la economía estaba estancada y con desempleo creciente, y eso no es creíble, de acuerdo con Boltvinik. Cabe recordar que, según un comunicado del Coneval, la modificación trajo como resultado el reporte de un incremento real de 11.9% en el ingreso corriente de los hogares a nivel nacional y de más de 30% en algunas entidades federativas entre 2014 y 2015, lo cual no es congruente con la tendencia que se ha venido manifestando en otros instrumentos del INEGI ni con otras variables económicas. Hasta antes de 2002, indica el Coneval, no obstante la relevancia del tema, instituciones gubernamentales y académicas tenían cada una sus sistemas, cuyos resultados no coincidían o no eran confiables para algunos sectores. Los cambios realizados por el INEGI rompen la evolución histórica de las mediciones de pobreza que el Coneval había presentado (*La Jornada*, 17 de julio de 2016, p. 18).

busca comprender si los resultados de estas encuestas respaldan los siguientes supuestos: 1) una leve tendencia al mejoramiento de la seguridad alimentaria; 2) mayor carencia en el medio rural e indígena y mayor seguridad alimentaria en los contextos urbanos; 3) el apoyo de políticas sociales que favorecen el acceso alimentario; 4) los hogares de jefatura femenina que presentan mayores carencias alimentarias; 5) una mayor carencia en hogares numerosos. Por último, se indaga también la utilidad de la medición para el diseño de políticas públicas y la necesidad de su homogeneización metodológica. Con ese propósito, se analizan tres diferentes formas de medir el acceso alimentario, el significado de estos cálculos y la eficacia de su implementación metodológica.

El primer caso considera los resultados de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) elaborada por Coneval (en 2008 y 2010) a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y el Módulo de Condiciones Socioeconómicas del INEGI. Teóricamente, este procedimiento permite asegurar una mayor homogeneidad de la información, aunque no está libre de condicionamientos.¹¹

El segundo caso presenta los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) 2012, construida a partir de una muestra de perfil nacional que toma en cuenta todos los grupos etarios, busca representar los indicadores de vulnerabilidad nutricia —lactancia, baja talla, anemia y deficiencias de micronutrientes, obesidad y patrones de actividad física— e incluye un indicador de in/seguridad alimentaria asociado con distintos tiempos de aplicación (Instituto Nacional de Salud Pública, 2012: 132, 146).

Ambos instrumentos son adaptaciones de la Escala Latinoamericana y del Caribe de Seguridad Alimentaria (ELCSA), instrumento construido por la FAO a partir de una lista jerarquizada de condiciones extremas en el acceso alimentario

¹¹ Esa homogeneidad de la información se estimaba asegurada a nivel de hogares y por entidad federativa cada dos años y a nivel de municipios cada cinco años. Lo que sucedió en 2015 fue una discontinuidad de la práctica que se venía desarrollando cada cinco años.

que prevé: 1) la ansiedad o preocupación por la falta de alimentos, 2) la disminución de la calidad de alimentos, 3) la disminución de la cantidad de alimentos y 4) experiencias de hambre.

El tercer caso se refiere al estudio elaborado en una colaboración CIESAS-Coneval que tuvo como objetivo medir el acceso alimentario en el periodo 2013-2014, buscando “conocer mediante la aplicación de técnicas cualitativas el sentido y significado que los conceptos detrás de la EMSA tenían para los hogares incluidos”.¹² Con este fin se utilizaron hogares y localidades como unidades de análisis. El muestreo incluyó la misma variedad de grupos sociales utilizados en la ENIGH y la Ensanut, distinguiendo los hogares por condiciones de género y edad de los jefes de familia y estatus socioeconómico. La relación de comunicación se garantizó mediante el ejercicio del acercamiento etnográfico, basado en la construcción de relaciones de confianza por parte de un grupo pequeño de investigadores.

El estudio incluyó 113 hogares en 13 localidades, ubicadas en ocho municipios de Jalisco y Nayarit, incluyendo comunidades indígenas ubicadas en zonas serranas de muy difícil acceso (Guadalupe Ocotán y Mesa del Nayar); la zona conurbada de Tepic (Zitacua) en el estado de Nayarit; la zona metropolitana de Guadalajara (El Salto y El Quince); ciudades medias o centros regionales de Jalisco (Ciudad Guzmán, Nueva Luz y El Fresno), ciudades más pequeñas en Nayarit (San Felipe Aztatán Tecuala y la Isla de Mexcaltitán de Santiago Ixcuintla); y comunidades rurales de Jalisco en las que prevalece la producción de alimentos básicos (San Pedro Itzicán, San Miguel Zapotitlán, Casablanca y San Luis del Aguacaliente).

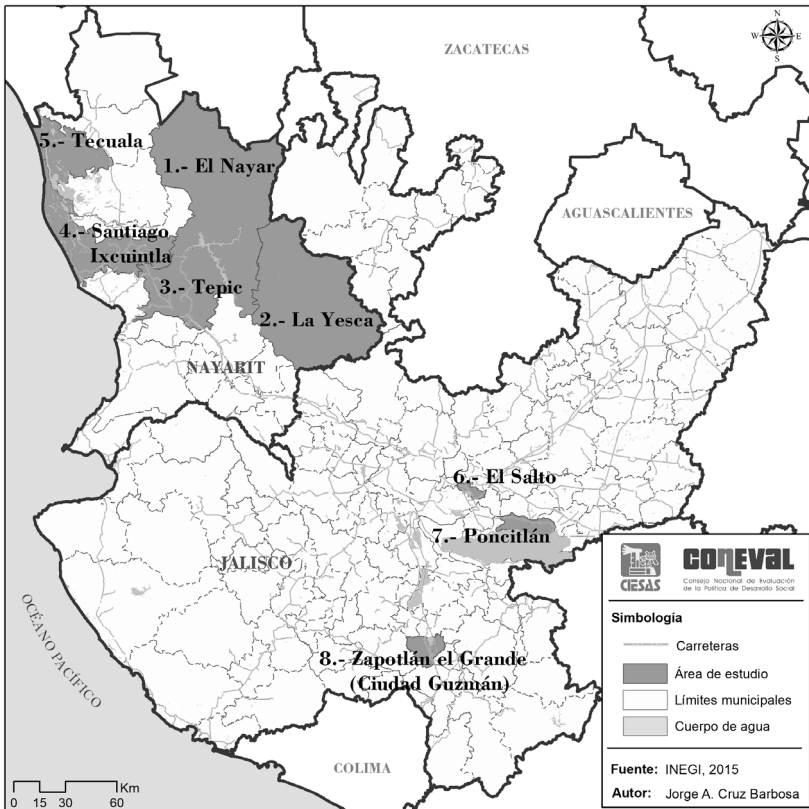
Este estudio contempló distintas temporalidades: 1) El día anterior, utilizando preguntas asociadas con la emsa para conocer el comportamiento de ingreso y gastos de los hogares, las prácticas de autoconsumo, la cultura y los sistemas alimentarios locales. 2) El corto plazo, tomando como referencia los tres meses previstos en la EMSA. 3) El mediano plazo, considerando los 18 meses que

¹² Objetivo central del estudio conforme los Términos de Referencia propuestos por Coneval en 2013.

duró el proyecto. En varios casos pudimos hacer cálculos de más largo plazo (hasta cinco años) para visualizar perspectivas de profundidad y de consideración de cambios en el territorio y la cohesión social.

La investigación buscaba indagar si la EMSA ha captado el “acceso real” o las percepciones y creencias que tiene la gente. En realidad, no se tiene que especular mucho al respecto, dado que encontramos suficientes respuestas que nos confirman que sin las percepciones de la gente no es viable precisar las condiciones del “acceso real”.

MAPA 1
LOS OCHO TERRITORIOS MUNICIPALES CONSIDERADOS EN EL ESTUDIO



Fuente: Elaboración propia.

Puntos de coincidencia y diferencia hacia un “avance democrático” en las tres experiencias

Primer dilema: crecimiento de la carencia alimentaria vs. tendencia hacia la seguridad alimentaria

Según los resultados de la EMSA, en el periodo 2008-2012 poco más de la mitad de la población tenía seguridad alimentaria; sin embargo, se observa una leve tendencia hacia el incremento de la carencia alimentaria. La proporción de población con carencia por acceso a la alimentación es mayor en localidades rurales; sin embargo, esta diferencia disminuye en el periodo de referencia como resultado de tendencias contrarias, como puede observarse en el cuadro 1.

CUADRO 1
RESULTADOS DE LA EMSA 2008, 2010 Y 2012
Y DE LA ENSANUT 2012, POR TIPO DE LOCALIDAD

	Año	Seguridad alimentaria	Inseguridad alimentaria			Carencia por acceso a la alimentación		
			leve	moderada	severa	Nacional	Rural	Urbano
EMSA (Conceval- ENIGH)	2008	53.9	24.4	12.8	8.9	21.7	32.6	18.5
	2010	55.7	19.5	14.0	10.8	24.8	33.6	22.2
	2012	56.1	20.6	13.7	9.7	23.3	30.9	21
Ensanut 2012	Nacional	30.0	41.6	17.7	10.5	28.2	35.4	26.2
	Rural	19.2	45.2	22.4	13.0			
	Urbana	33.0	40.6	16.5	9.7			

Fuente: MCS-ENIGH, 2008, 2010, 2012, y Ensanut, 2012.

Si comparamos estos resultados con los de la Ensanut, se observan diferencias sustanciales. Destaca una proporción de personas en seguridad alimentaria 26 puntos porcentuales menor, que se explica en gran medida por la mayor extensión de la proporción de personas en inseguridad alimentaria leve. Respecto a la incidencia de la carencia por acceso a la alimentación en localidades urbanas

CUADRO 2
 RESULTADOS DE LA MEDICIÓN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN JALISCO Y NAYARIT SEGÚN ENSANUT 2012

	Seguridad alimentaria		leve		Inseguridad alimentaria moderada		severa		Carencia por acceso a alimentación	
	EMSA	Ensanut	EMSA	Ensanut	EMSA	Ensanut	EMSA	Ensanut	EMSA	Ensanut
Nacional	56.1	30	20.6	41.6	13.7	17.7	9.7	10.5	23.3	28.2
NAYARIT										
Estatal	60.1	29.5	19.3	44.9	12.4	16.2	8.3	9.3	20.6	25.5
Rural		23.9		45.6		17.1		7.5		24.6
Urbana		31.9		42.1		15.9		10.1		26
JALISCO										
Estatal	47.5	35.8	23.7	43.4	15	14.2	13.8	6.6	28.8	20.8
Rural		28.1		50.4		14.8		6.7		21.5
Urbana		37.1		42.2		14.1		6.6		20.7

Fuente: Ensanut, 2012, y Coneval, 2014.

y locales, la Ensanut muestra, en ambos casos, proporciones 5 puntos porcentuales por encima de la EMSA, pero la diferencia entre localidades urbanas y rurales es en ambos casos muy similar: de poco menos de 10 puntos porcentuales.

En el periodo 2008 y el 2012, la EMSA reporta un incremento de la proporción de población con carencia por acceso a la alimentación en los estados de Jalisco y Nayarit, pasando de 17.9 % al 20.6% en Jalisco y del 18.2% al 28.8% en Nayarit. La comparación entre la EMSA y la Ensanut en ambos estados reflejan las diferencias nacionales, como se reporta en el cuadro 2.

Los resultados del estudio CIESAS-Coneval no son directamente comparables con la EMSA y la Ensanut, pues no incluyen una muestra estadísticamente representativa y el levantamiento de datos se refiere a un periodo ligeramente distinto, pues el estudio fue realizado en el periodo 2013-2014. Sin embargo, de manera indicativa se puede decir, respecto a los 113 hogares visitados, que el nivel de carencia alimentaria promedio reportado fue de 44.25%, la seguridad alimentaria de 23.9% y la inseguridad alimentaria leve de 31.9%, resultados que contrastan con la Ensanut y sobre todo con la EMSA. Esos datos muestran el perfil dominante de los hogares considerados en el estudio.

Segundo dilema: impacto de los programas sociales en la seguridad alimentaria

Este apartado busca documentar la relación entre los programas sociales y las tendencias de seguridad alimentaria.

Las mediciones de la EMSA-ENIGH muestran que en el periodo 2008-2010 la proporción de hogares con carencia alimentaria se incrementó de 19.8% a 22.2%. En los hogares que no reciben programas sociales, la presencia de este tipo de carencia pasó de 16.3% a 18.8%, mientras en aquellos que sí reciben programas sociales pasó de 30.4% a 31.6% (Coneval, 2010c). Estos datos reflejan la falta de consistencia de los criterios de selección de los beneficiarios de los programas sociales y los límites de este tipo

de iniciativas —planteadas como temporales— para mejorar las condiciones de seguridad alimentaria.

La Ensanut 2012 confirma que uno de cada cuatro hogares recibió apoyo de uno o más programas de ayuda alimentaria y muestra una mayor cobertura de los hogares rurales. Entre el conjunto de los programas destaca la presencia de Oportunidades-Prospera y 65 y Más.

Las tendencias generales del estudio CIESAS-Coneval muestran datos cercanos a los de la Ensanut. En conjunto, los hogares con carencia alimentaria que reciben programas sociales representaron 42% de la muestra total, lo cual coincide con una mayor cobertura de estos programas en las localidades rurales e indígenas.

La relación entre la carencia, el sexo del jefe y el tamaño del hogar

Este apartado analiza el peso de la condición de género del jefe de hogar y el tamaño de la familia en la incidencia de carencias por acceso a la alimentación, factores considerados como “estructurales” en la determinación del acceso alimentario. La ENIGH muestra una relación positiva entre jefatura femenina y carencia por acceso a la alimentación. No obstante las particularidades del perfil de los hogares incluidos en el estudio CIESAS-Coneval, este estudio corrobora dicha relación, pues reporta un número de hogares con jefatura femenina superior a la media municipal y nacional.

Respecto al tamaño de la familia, la ENIGH muestra mayores proporciones de carencia por acceso a la alimentación en familias con cuatro miembros y más. El estudio CIESAS-Coneval confirma esa tendencia, aunque en los casos incluidos en este estudio las diferencias entre tipos de familia son menores.

La correspondencia entre una mayor carencia alimentaria y el bajo nivel de ingreso medio per cápita

Otro factor “estructural” que influye en la presencia de carencias por acceso a la alimentación es el bajo ingreso. Los datos de la

ENIGH de 2010 confirman la correlación entre los deciles de ingreso más bajo y la presencia de carencia por acceso alimentario, mostrando una incidencia de este tipo de carencia de 48%, 43% y 37% en los tres deciles más bajos. El estudio CIESAS-Coneval ratifica esa tendencia, dado que en los tres deciles más bajos se registra la mayor incidencia de casos de carencia. En la mayoría de los hogares visitados en este estudio, los ingresos eran de entre dos y cinco salarios mínimos.

Los resultados de la ENIGH muestran la coincidencia entre el ingreso, el gasto alimentario y la poca variedad de la dieta. Sin embargo, el estudio CIESAS-Coneval muestra que esta relación está mediada por las condiciones específicas de las localidades y por las costumbres culturales de las familias. El gasto registrado en las localidades visitadas coincide con los reportes de la Ensanut desde la década de los años cuarenta. Estos datos contradicen los resultados de la ENIGH, pues los mayores porcentajes de gasto alimentario por familia corresponden a los hogares con los deciles más bajos.

*La explicación del “acceso real” a partir de las percepciones
producto del diálogo de investigación*

A pesar de sus diferencias, los resultados de las tres experiencias de medición de las carencias alimentarias analizadas no son tan distantes. Se confirma una tendencia general de aumento de la carencia alimentaria, lo que refleja el deterioro persistente de las condiciones económicas de los hogares, que coincide con una creciente inseguridad alimentaria en el país. Estos datos contradicen el supuesto de mejoría en las condiciones de acceso, que nos hablaría de un avance progresivo hacia una mayor calidad democrática. Esto, a pesar de que se ha implantado recientemente el programa especial de la Cruzada Nacional contra el Hambre, que demuestra ser uno más de los intentos fallidos de la política sexenal, que quedó atrapado entre los usos discrecionales y la corrupción.

Las tendencias analizadas respecto a la presencia de carencias por acceso a la alimentación muestran más involuciones que evoluciones, situación que se explica por las diferencias de poder y las distintas condiciones culturales de las localidades. De esta manera, la interpretación de los porcentajes y las trayectorias que llevan a la carencia, o en contraste con los factores asociados a la seguridad alimentaria, no parecen seguir una sola pauta. De ahí que sea importante destacar, al menos como hipótesis, que el mayor acercamiento del enfoque cualitativo ha sido útil para identificar las circunstancias del deterioro en el acceso alimentario y comprender ese fenómeno como una tendencia hacia la “invisibilización” de los hogares que enfrentan carencias alimentarias, a los que pareciera que se busca ocultar o maquillar, tolerando al mismo tiempo una mayor permanencia del apoyo de los programas sociales que contradice los esquemas teóricos de sus reglas de operación, en las que se les concibe como apoyos temporales.

Las diferencias del estudio CIESAS-Coneval con los resultados de la ENIGH-Coneval y la Ensanut no parecen radicar tanto en la cuantía de las mediciones o en la calidad de las mismas, y tampoco en un mejor o menos preciso desarrollo metodológico, como en el perfil de los hogares con los que se estableció la interacción, que obedeció a criterios de confianza y a la posibilidad de mantener una comunicación fluida con las familias en el transcurso de los 18 meses programados para el estudio. Es precisamente el proceso de diálogo alcanzado con esas 113 familias un elemento clave para establecer condiciones de confianza, que son la base del estudio cualitativo. Esto dio pauta a un trato más igualitario entre ciudadanos que tratan de compartir un lenguaje, situación que permite ver de otra manera a quienes viven la situación de carencia alimentaria, pues se parte de un acercamiento que hace posible que los ciudadanos que viven con carencia alimentaria planteen libremente sus visiones sobre sus condiciones de vida, sin tener que subordinarse a un proceso de medición que busca legitimar la

política oficial. Esa circunstancia responde al problema de fondo señalado por Czarnecki (2013: 6).

Esto nos lleva de nuevo a la cuestión que planteamos al inicio de la segunda sección sobre el “acceso alimentario real” y la imposibilidad de conocerlo en forma directa, pues se conoce necesariamente a través de las mediaciones de lo que la gente cree. Si se parte del supuesto de que el “acceso real” podría servir de base para comprobar las condiciones previstas en la pirámide explicativa y, sobre todo, sirve para aclarar los casos en los que se reporta el flujo de severidad —hogares que acumulan dos o más carencias junto con la carencia alimentaria—, ese conocimiento puede hacer más consistente la medición de inseguridad alimentaria y abrir el abanico de posibles salidas para superar la carencia alimentaria.

La simple comprobación de las condiciones de inseguridad alimentaria severa, por más que confirme la relación con una condición de pobreza extrema, es insuficiente. Hace falta proyectar las condiciones del hogar y sus posibilidades de superar su carencia alimentaria, cuando menos en situaciones extraordinarias como las fiestas comunitarias o familiares, o lo que pasa en los días de apoyo de los programas alimentarios, para ver cómo se superan por momentos las condiciones de carencia. Se trata de comprender las diferencias en las circunstancias del territorio que condicionan el acceso en las localidades y la diversidad cultural que permite visualizar otras posibilidades de avance en el acceso alimentario. De hecho, analizar los factores que determinan o acompañan las prácticas alimentarias y los procesos de cohesión social de las familias nos permitió comprender las circunstancias de vida cotidiana que se presentan en esas ocasiones extraordinarias, que no se ajustan a lo esperado y no se ciñeron a la visión determinista que sigue la pirámide explicativa de la condición de hambre.

Poder ver esa otra realidad, aunque sea en forma momentánea, permite trascender la ambigüedad de la medición cuantitativa y encontrar situaciones en las que se vive diferente una situación de interacción con un lenguaje corporal que acompaña al discursivo.

En el diálogo en los hogares se improvisan procedimientos, se negocian estrategias prácticas; por ejemplo: los temores a ser excluido de los programas sociales o una disposición más colaborativa ante la posibilidad de obtener un beneficio, sobre todo si se cree o sospecha que el investigador puede tener algún poder para dictaminar sobre esa condición. Una vez que surge la sospecha, se ve posible modificar discursos o reinterpretar preguntas y asumir significados diversos con sentido cultural de sumisión o de insatisfacción o distintas formas de comprensión del tiempo. Esto sucedió en algunos hogares donde las condiciones de una entrevista a otra cambiaron. De hecho, en el diálogo se observaron varias posibilidades de sesgo que se deben considerar. También conviene recordar que las prácticas de intervención (Long y Van der Ploeg, 1989) son oportunidades para entender y plantear los cambios en el modelo y la política social misma.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Como reflexión final, cabe resaltar algunos puntos críticos que enfrenta la medición de la seguridad alimentaria a partir de las diferencias culturales y las relaciones de poder, así como las posibilidades que se abren al adoptar una postura de mayor reconocimiento a los interlocutores como ciudadanos que aportan sus puntos de vista y nos hablan de sus condiciones de vida para profundizar en la reflexión respecto a las condiciones democráticas del país, la región y los propios hogares. A partir de este planteamiento se busca rescatar cinco puntos de la experiencia de investigación como elementos de una agenda por una “democracia alimentaria”, en la línea de lo sugerido por el ex relator de la ONU Olivier de Schutter (2014), quien proponía reforzar los sistemas agroalimentarios locales y regionales y la concurrencia entre productores de alimentos y consumidores.

1. Nuestros interlocutores fueron más allá de un aliado o actor clave, tuvieron una función de “intelectuales orgánicos”

de las localidades,¹³ dado que fueron capaces de expresar muchas experiencias acumuladas, sin limitarse a traducir o interpretar las realidades de los hogares de su comunidad para nuestro beneficio. Con ese diálogo y con la ponderación de sus percepciones se confirma un punto, quizá muy obvio: para que funcione una investigación o encuesta que enfrenta condiciones de interculturalidad significativas, se requiere integrar junto con los cuestionarios y datos requeridos una explicación contextual que ofrezca claves para la identificación de significados.

2. No tiene sentido reducir la valoración de la calidad del acceso alimentario a las respuestas a un cuestionario, como si éstas pudieran establecer el carácter determinante de las causas del fenómeno. La carencia alimentaria es contextual y multifactorial; no sirve de mucho decir que la falta de dinero u otras circunstancias sean la razón de que las familias dejen de comer o tengan muy poca variedad de alimentos. Ese ejercicio puede volverse muy rutinario y hasta sin sentido, y no implica necesariamente una profundización de la medición de la carencia y las posibilidades del acceso alimentario.

El *quid* parece estar en ubicar lo que corresponde a distintas condiciones y saber interpretar lo propio de un contexto urbano, rural o indígena, como nos hizo ver la maestra Teresa, jefa de hogar de la Mesa del Nayar, quien dirigía la Radio de los Cuatro Pueblos de la sierra del Nayar, Jalisco y Durango. La maestra nos enseñó —como jefa de hogar y como traductora de su cultura cora— a percibir las diferencias de poder y las de tipo contextual que existen entre los distintos medios y a reconocer lo que Czarnecki señalaba respecto a la subordinación de los ciudadanos

¹³ Gramsci (1967) considera que existen personajes que desarrollan una función que permite “organizar la comprensión de la realidad o conciencia colectiva”. En nuestro caso, fueron la maestra Teresa, como jefa de hogar, y don Berna, “cantador” de la Mesa del Nayar, quien además intervino como traductor en cuatro de los ocho casos estudiados. En otros casos, dos maestros locales en las localidades del municipio de Poncitlán y otros vecinos de las localidades de El Salto y Ciudad Guzmán realizaron esa misma función.

al programa social, y en este caso al proceso de medición y la forma de aplicarlo. Como insistía la maestra Teresa: el tipo de preguntas y su codificación se reflejan como algo “más propio de las localidades y culturas urbanas”. Además, señalaba que se deben observar los traslapes de las costumbres diferentes y tomar en cuenta la región, las formas de ser de la gente y pensar lo que dicen los interlocutores para encontrar respuestas más adecuadas. Mantener esa atención permite captar las diferencias de tiempo, como el sentido de planeación que tiene la gente de la sierra cora o huichola, que se concentra en la sobrevivencia diaria. Además, los casos disidentes y paradigmáticos, aquellos que se salen de los parámetros, a veces sirven para profundizar la comprensión sobre la condición o diferencia cultural, como nos sucedió en el caso del jefe de hogar huichol en territorio cora, quien nos demostró una propensión a practicar el autoconsumo y la producción alimentaria local.

3. La interpretación por parte de nuestros interlocutores de lo que es la variedad de la dieta nos remite a valorar más profundamente las tradiciones alimentarias locales y las diferencias entre lo que se entiende en la ciudad y en la sierra sobre el valor nutritivo de los alimentos. Los habitantes de la sierra confunden, por ejemplo, verduras y frutas, o hacen mezclas de alimentos. Acostumbran combinar en un solo platillo varios alimentos, como los caldos, las salsas, los chilaquiles, y eso puede confundir lo que se entiende por variedad y el comer lo que se debe. El costumbre,¹⁴ que se refleja como tradición alimentaria, debiera incluirse en la clasificación de grupos de alimentos y es clave para el cálculo de diversidad de la dieta. Por otra parte, respecto de las explicaciones o supuestos que llevan a ver más calidad en los alimentos que dependen de distintos factores, como la educación de los padres, la influencia de los maestros y alguno

¹⁴ El costumbre hace referencia a la comida tradicional y ritual que gira en torno al maíz y una diversidad de platillos (tamales, atole, pinole) que se comparten en las fiestas principales de las comunidades indígenas coras y huicholes. Ver Fajardo Santana (2000) y González Rodríguez (2006).

que otro médico, habría que agregar el factor de la velocidad con que se promueven los cambios en los hábitos alimentarios, una condición de más peso en los ámbitos urbanos que se apuntala en la exposición mediática y la mercantilización. Ese enfoque puede explicar la “aparente permisividad” respecto de los productos chatarra y cómo los niños de los rincones más lejanos pueden acceder más fácilmente a una Coca-Cola que a un vaso de leche o a una fritura que a una fruta, por lo que finalmente llegan a preferir frituras sobre los tradicionales nopales y la variedad que acostumbraban las familias. Dicha variedad no sólo es por razones económicas, influye la educación pero también las costumbres culturales que tienen que ver con la manera de administrar y preparar la comida en cada hogar.

4. A pesar del retroceso del costumbre indígena y la merma en la solidaridad que observamos en el universo del estudio, las familias más pobres encuentran posibilidades de apoyo entre familiares y vecinos. Hay también una temporalidad que contextualiza esta situación. ¿Cuánto tiempo se necesita para llegar a ese umbral de la experiencia de hambre? Porque de momento en el día a día puedes aguantar de un día a una semana. Si un día obtienes algo, pues te llenas y puedes resistir otros días con menos. Hay márgenes que se pueden explorar: una semana, quince días, un mes o un ciclo temporal, cuando se agotaron los alimentos que suelen guardarse de un año a otro. Para los pobladores de la sierra, comer menos no es como en otras culturas. Para gente que está acostumbrada a saltarse comidas y luego hacerse de un plato con los alimentos básicos, eso no es tener hambre. Comer suficiente y llenarte una vez al día es muy diferente a como se hace en la ciudad, donde si no tienes dinero no compras alimentos. En la ciudad por eso se puede decir que se come “reglamentario”. En la sierra se sirve más libre y desordenadamente la comida. Pero entre las familias se registran grandes diferencias. En las familias grandes las porciones pueden ser menores, pero las cazuelas suelen ser más grandes. Influyen también el carácter de la mujer que prepara los alimentos y la distribución que hace de ellos.

5. No logramos uniformar las declaraciones sobre el ingreso de los 113 hogares con los que dialogamos; éste fue uno de los problemas de mayor disparidad informativa que enfrentamos. Como explicación, aparte de un posible sesgo, nos encontramos con el menor interés por informar y con cierto temor. En familias de mejores condiciones económicas temían un posible rastreo que les significara más cargas impositivas, o una amenaza de secuestro o agresión. En las familias de bajos ingresos se trataba de evitar la exclusión de los programas sociales de apoyo alimentario. Los casos de inseguridad alimentaria en hogares con ingresos altos los relacionamos con sesgos en el registro del ingreso o del tipo de gasto alimentario, que en las localidades urbanas tienen que ver con la planeación y la forma de preparar los alimentos. Eso coincide con la idea de la maestra Teresa sobre el mayor peso de la administración interna del hogar. Pero esa ventaja puede ser contradictoria, como lo percibimos en el caso de un hogar urbano de El Salto, que resalta por el mayor ingreso (pues incluía a cuatro varones con salario industrial) pero que reportaba inseguridad alimentaria moderada por el sobre costo de una alimentación fuera del hogar.

Para concluir: la pobreza alimentaria no sólo es cuestión de falta de ingreso para comprar la canasta alimentaria. Alimentarse bien no siempre es más caro. Las reservas alimentarias locales, el costumbre y las prácticas de solidaridad dan, sin que haya que pagar anticipadamente. Las jefas de hogar optan por calidad y variedad, aunque gasten más. Lo hacen porque están convencidas en que sirve a la salud, ayuda a trabajar o les da prestigio.¹⁵ Comer mal puede ser costumbre y mala educación, aunque se tenga más

¹⁵ La maestra Teresa enfrentó una persecución de parte del delegado de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en Nayarit, quien la obligó a renunciar al cargo de directora de la Radio de los Cuatro Pueblos. Esa situación la ha orillado a modificar sus condiciones de vida drásticamente y a hacer frente a un juicio laboral. Aun así, mantiene la idea del comer bien, que fomenta entre estudiantes del internado Pascual Rosales de Mesa del Nayar.

dinero. Si no hay hábito de cocinar con variedad, entonces la comida que se ofrece es más seca y fastidiosa, pero eso contrasta con las tradiciones de la gente de la sierra, que sabía combinar en un platillo hasta cinco alimentos que nutrían mejor.

BIBLIOGRAFÍA

- BOLTVINIK, Julio (2013). “Notas sobre los conceptos de hambre, malnutrición y pobreza alimentaria”. *Fulcrum* 10 (21): 15-18.
- BOLTVINIK, Julio (2014). *Conceptos y mediciones de pobreza y políticas públicas. La medición multidimensional del Coneval y la Cruzada Nacional contra el Hambre*. Disponible en <www.julioboltvinik.org>.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL (CIESAS)-CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2013). *El acceso alimentario a los hogares 2013-2014: un estudio cualitativo*. México: CIESAS/Coneval.
- COMITÉ TÉCNICO DE MEDICIÓN DE LA POBREZA (CTMP) (2005). En *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, coordinado por Miguel Szekely Pardo, 181. México: Porrúa, p. 181.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2010a). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: Coneval.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2010b). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: evaluación estratégica de nutrición y abasto*. Disponible en <www.coneval.gob.mx>.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2010c). *Informe de evolución histórica de la situación nutricional de la población y los programas de alimentación, nutrición y abasto en México*. Disponible en <www.coneval.gob.mx>
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2012a). *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Nayarit*. Disponible en <www.coneval.gob.mx>.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2012b). *Informe de pobreza*

- y evaluación en el estado de Jalisco*. Disponible en <www.coneval.gob.mx>.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2012c). *Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria: puntos de corte*. Disponible en <www.coneval.gob.mx>.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2012d). *Fundamentos metodológicos de la medida de carencia en alimentación para la medición multidimensional de la pobreza*. Disponible en <www.coneval.gob.mx>.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2013a). *Términos de referencia del proyecto “El acceso a los alimentos en los hogares: Un estudio cualitativo, 2013-2014”*. Mimeo.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2013b). *El acceso alimentario a los hogares, un estudio cualitativo: antecedentes (2013-2014)*. Disponible en <www.coneval.gob.mx>
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL)-CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS (CSIC) (2009). *La pobreza en México*. México: Coneval/CSIC.
- CZARNERCKI, Luckasz (2013a). “La concepción de la pobreza en el modelo neoliberal ¿Cómo entender la lucha contra la pobreza en México?”. *Frontera Norte* 25 (49): 179-191.
- CZARNERCKI, Luckasz (2013b). “El Coneval. La institucionalización del concepto oficial de la pobreza en México”. *Barateria: Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales* 6: 179-190.
- FAJARDO SANTANA, Horacia (2000). “Comer y dar de comer a los dioses: conocimiento, el costumbre y la nutrición en la Sierra Huichola, México”. Tesis. Países Bajos: Wageningen University.
- FUNDACIÓN HEBERTO CASTILLO MARTÍNEZ (2008). *México en la crisis alimentaria global*. México: Fundación Heberto Castillo Martínez.

- GRAMSCI, Antonio (1967). *La formación de los intelectuales*. México: Grijalbo.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Gilberto (2006). “Maíces criollos en la Sierra Huichola de Nayarit”. Tesis de maestría. Universidad de Guadalajara.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2012). *Bases y antecedentes del Bienestar Autorreportado (Biare)*. Disponible en <www.inegi.gob.mx>.
- INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA (2012). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut). México.
- JUSIDMAN, Clara (2010). “Entrevista con Luckasz Czarnecki”.
- LONG, Norman, y Jan Douwe van der Ploeg (1989). “Demythologizing planned intervention: An actor perspective”. *Sociologia Ruralis* XXIX: 226-249.
- NORTH, Douglas C. (1991). “Institutions”. *Journal of Economic Perspectives* 5 (1): 97-112.
- QUINTANA SILVEYRA, Víctor (2008) “14 años de TLCAN en las agriculturas mexicanas: las preguntas a responder”. En *México en la crisis alimentaria global*. México: Fundación Heberto Castillo Martínez.
- SCHUTTER, Olivier de (2014). *Report of the special rapporteur on “The Transformative Potential of the Right to Food”*. Ginebra: Asamblea General de las Naciones Unidas.
- SZÉKELY, Miguel (2005). *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*. México: Secretaría de Desarrollo Social/Centro de Investigación y Docencia Económicas/Miguel Ángel Porrúa.
- TORRES GONZÁLEZ, Luis Gabriel, et al. (2014). *Caracterización de los Territorios del Proyecto El Acceso Alimentario a los Hogares 2013-2014*. México: CIESAS/Coneval.
- TORRES GONZÁLEZ, Luis Gabriel, et al. (2014). *Informe Final del Proyecto El Acceso Alimentario a los Hogares 2013-2014*. México: CIESAS/Coneval.

PARTE III

POLÍTICAS DE COMBATE A LA POBREZA Y ALIMENTACION

Alimentación, confianza y cultura política en México

Miriam Bertran Vilà¹ y Nelly A. Flores²

INTRODUCCIÓN

Comer, si bien es una necesidad biológica ineludible para la vida, es un proceso complejo determinado por una serie de factores de orden sociocultural, económico y político. En las sociedades contemporáneas donde la escasez se ha superado y ya no es más el eje central de los problemas alimentarios, los potenciales riesgos de la comida son una de las preocupaciones centrales que deben considerarse al escoger entre la diversidad de opciones (Fischler, 1995). Al respecto, Cecilia Díaz y Cristóbal Gómez (2008) señalan que entre los factores que condicionan las decisiones alimentarias están al menos tres: primero, los gustos personales, que en la actualidad tienden hacia el hedonismo, a menudo en contradicción con las recomendaciones de alimentación saludable; segundo, las presiones del entorno, en particular lo que corresponde a la difusión de mensajes publicitarios y de salud, donde no está claro hasta qué punto la oferta está condicionada por las preferencias de los consumidores o al revés; tercero, las circunstancias particulares de la organización de la vida diaria, donde la multiplicidad de actividades de los miembros de las unidades domésticas determina la planeación, la preparación y el consumo de alimentos. Asimismo, las posibilidades de tener una alimentación adecuada y saludable es diferente según el ingreso y el nivel de escolaridad (Díaz y Gómez, 2008). Las condiciones socioeconómicas son determinantes en la prevalencia de malnutrición, por igual la desnutrición que la

¹ Profesora-investigadora titular, Área de Investigación Educación y Salud, Departamento de Atención a la Salud, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

² Doctorante en Ciencias Agropecuarias en la línea de Socioeconomía de la Alimentación de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

obesidad, que de hecho hoy es una manifestación de la pobreza y un factor de desigualdad social.

En términos alimentarios, diversos autores (Poulain, 2009; Contreras, 2002) han planteado dilemas a los que se enfrentan los individuos a la hora de comer, debido en buena medida a la cantidad de información sobre la comida, la difusión de los beneficios y riesgos de los alimentos, los ideales estéticos corporales y el papel de los alimentos en ellos. Al mismo tiempo, la comida se ha vuelto una forma más de hedonismo, de ocio, de búsqueda de nuevos alimentos, platillos y sabores que se engloban como parte de la búsqueda de nuevas experiencias sensoriales (Ascher, 2005).

Sidney Mintz (1996) señala que los grupos humanos dan a los alimentos atributos o significados para clasificarlos de manera que guíen su elección según ocasión, condición socioeconómica, edad, sexo, estado fisiológico, imagen corporal, prestigio, entre otros. Los significados pueden ser externos e internos; los primeros se refieren a todas aquellas condiciones externas al ámbito doméstico que pueden intervenir sobre las decisiones domésticas, como la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos, los horarios de trabajo, la organización del tiempo, el cuidado de los hijos, la exposición a alimentos nuevos y el acceso a la información, entre otros. Por su parte, los significados internos constituyen lo que quieren decir las cosas para quien las usa, lo que vuelve familiares e íntimas las condiciones del contexto. Es decir, son la expresión de la adaptación doméstica a las condiciones externas y se manifiestan en las decisiones de qué comer, dónde, cuándo, cómo se prepara, con quién, con qué se come (Mintz, 1996). En este sentido, lo que sucede a nivel macrosocial repercute en las formas de comer de la gente, en uno de los aspectos más importantes de la vida cotidiana.

En México, como en otros lugares del mundo, la alimentación es hoy un tema de interés creciente para la población y un asunto de interacción social. Por diversos medios se difunde una gran cantidad de información y hemos observado cómo

esta información, a menudo contradictoria, genera dudas e incertidumbre entre la gente. En este capítulo se presentan datos de campo obtenidos en varias zonas de México durante 2011,³ que muestran que la población desconfía de la industria agroalimentaria y de los discursos sobre nutrición y riesgos de los alimentos (Bertran, 2015). El análisis de estos datos en el contexto sociopolítico de México nos llevó a preguntarnos qué relación tiene esta desconfianza con la falta de confianza y credibilidad hacia las instituciones y los representantes sociales, una de las características más representativas de la cultura política en México (Durand, 2002; Martí i Puig, 2013).

METODOLOGÍA

Los datos que a continuación se presentan se obtuvieron en trabajo de campo realizado durante 2011 en cinco zonas de la República Mexicana; tres urbanas: Ciudad de México, Monterrey, Nuevo León, y Mérida, Yucatán, y dos rurales: Ajalpan, Puebla, y Ticul, Yucatán. En el mapa 1 se muestra la ubicación geográfica de cada zona. Las zonas de estudio se seleccionaron con el fin de cubrir la diversidad sociocultural y económica en México, a partir de las características generales que a continuación describimos:

Ciudad de México: es la capital de la República Mexicana, sede de los poderes federales. Ocupa el segundo lugar a nivel nacional por su número de habitantes, después del Estado de México. Su zona metropolitana está integrada por 16 alcaldías de la Ciudad de México, 59 municipios del Estado de México y

³ Creemos que los datos que se presentan en este artículo, si bien fueron obtenidos en 2011, son vigentes dado que, por una parte, la desconfianza hacia la clase política no sólo sigue presente sino que seguramente se ha agudizado, a juzgar por los casos de corrupción de gobernadores que han ido saliendo a la luz hasta ahora. Es cierto que las elecciones de 2018 abren un nuevo escenario político y habrá que ver si mejoran las cifras de confianza en la clase política. Por otro lado, el nuevo tratado económico de América del Norte no cambia el escenario y hasta el momento la situación alimentaria y nutricional no ha variado, como mostró la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) 2016.

uno del estado de Hidalgo. Su crecimiento urbano se debe en buena medida a la atracción sistemática de migrantes de todo el país, por lo que es una ciudad multiétnica.

MAPA 1
UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS ZONAS DE ESTUDIO



En la tabla 1 se muestran las características sociodemográficas de cada una de las zonas de estudio.

Monterrey: capital del estado de Nuevo León y una de las ciudades de mayor desarrollo económico de México. Su actividad industrial y empresarial la ha colocado en la competencia a nivel internacional en la atracción de inversionistas. Se ubica en el noreste de México, frontera con Estados Unidos, por lo que el contacto entre culturas está muy presente.

Mérida: se localiza noreste de la península de Yucatán, es la capital del estado y el mayor centro urbano de la zona maya. La mayoría de la población se dedica al sector terciario de la economía, donde el turismo es una actividad prioritaria en crecimiento. La presencia de la cultura maya es evidente en la población, aun siendo zona urbana, lo que se observa en el uso cotidiano de la lengua, el vestido y la comida, entre otros rasgos culturales.

Ajalpan: está en el sureste del estado de Puebla, en el Valle de Tehuacán. Es una zona rural en proceso de urbanización, donde la mayoría de las viviendas tienen piso firme y techo de losa, pero aún existen casas de adobe y palma. Si bien persiste la actividad agrícola, las maquiladoras de ropa son la actividad económica más importante, en la que participan por igual hombres y mujeres, ya sea trabajando en horario fijo o a destajo. Una de las características del proceso de urbanización, además de su crecimiento demográfico, es el aumento del comercio, y en general las actividades del tercer sector.

Ticul: se encuentra en el centro del estado de Yucatán. Al igual que Ajalpan, es un pueblo en proceso de urbanización, lo que se observa en las formas de construcción, las actividades económicas y la presencia de comercios y servicios de todo tipo. La principal diferencia con Ajalpan es su constitución étnica, en este caso maya. La actividad económica característica de Ticul es la alfarería, de la que hay varias cooperativas artesanales, así como talleres familiares dedicados a la confección de ropa típica, joyería y fabricación de muebles en general.

En todas las zonas de estudio se hicieron recorridos etnográficos, observación directa y conversaciones informales, grupos focales y entrevistas a profundidad. Los grupos focales y las entrevistas se hicieron a hombres y mujeres entre 18 y 40 años, de nivel socioeconómico D+ según la Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado y Opinión Pública (AMAI), lo que corresponde a estrato medio-bajo.⁴ Los grupos focales se hicieron por separado: hombres y mujeres solteros o casados sin hijos, por una parte, y por otra, mujeres amas de casa con hijos. Los testimonios recabados para el análisis que aquí presentamos son, en su mayoría, de mujeres, lo que evidencia que siguen siendo las encargadas de seleccionar y preparar los alimentos.

⁴ Según la clasificación de la AMAI, con datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH) 2014. Este segmento tiene cubierta la mínima infraestructura sanitaria de su hogar. Para 2014 representaba 19.0% de los hogares del país y 20.2% de los hogares en las localidades con más de 100 000 habitantes del país.

TABLA 1
CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOCRÁFICAS DE LAS ZONAS DE ESTUDIO

Zona de estudio	Población		Densidad (hab/ km ²)	Distribución (%)		Lengua indígena*
	Hombres	Mujeres		Urbana	Rural	
Ciudad de México	4 231 650	4 687 003	5 967	99.5	0.5	122 411
Monterrey, Nuevo León	561 656	573 894	3 496.2	99.9	0.1	11 486
Mérida, Yucatán	267 917	288 902	941.1	95.3	4.6	74 827
Ajalpan, Puebla	29 304	31 317	153.9	46.2	53.7	28 083
Ticul, Yucatán	13 230	13 388	110.8	ND	ND	15 266

Fuente: Elaboración propia con información para el año 2010 a través del Sistema Nacional de Información Municipal y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

*Población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena.

DESCONFIANZA Y RIESGOS ALIMENTARIOS

Los resultados del trabajo de campo muestran que la población reconoce o percibe que los alimentos son potencialmente riesgosos, y es un tema presente en su vida diaria. Uno de los riesgos más extendidos es el de los alimentos industrializados o procesados, que la gente considera llenos de químicos potencialmente dañinos, o cuando menos poco nutritivos:

[...] Te venden comida ya en los supers (*sic*) y a veces para rápido, pero no, porque eso no nos nutre ni a nosotros ni a nuestros hijos mucho menos [...] lo enlatado [...] por ejemplo la verdura, la verdura ya viene enlatada... y eso ya tiene conservador [...] (GF, AC, Ajalpan).⁵

En este testimonio se observa que no sólo es el alimento, sino también el tipo de establecimiento donde se compra. Si la organización doméstica lo permite, se prefiere comprar diariamente en establecimientos donde los alimentos son frescos, como las recauderías, pollerías, carnicerías, entre otros. “No es preciso que yo vaya hasta el súper, aquí cerca venden pollo, venden carne, enfrente venden verduras, pues como está cerca pues lo compro... Así no voy diario al súper, o sea, sí hay pequeñas tienditas de verdura” (E, AC, Ajalpan). En Mérida sucede lo mismo, la compra de alimentos de origen animal se realiza en las cercanías del hogar:

Yo en el súper la carne, la verdad no, es mejor comprarla en la pollería de por tu casa [...] [porque] tienen varios días allá congelados [...], se ven hasta como verdes [...], en cambio en la pollería de por tu casa, pues los están matando.... muchas personas de allá y los están vendiendo... ¡y más confianza! (GF, M, Mérida).

Los alimentos industrializados, adicionalmente, son percibidos con sabores distintos a la versión natural; en este sentido, el gusto es un referente de confianza en los alimentos. Cuando no

⁵ En cada testimonio que utilizamos se identifica cómo se obtuvo: GF, grupo focal; E, entrevista, y si es de un hombre (H) o mujer sin hijos (M), o ama de casa (AC).

hay más remedio que usarlos, como la población de la Ciudad de México que los considera un mal necesario, se busca matizar y acercar el sabor guisándolos con otros ingredientes para darles un toque personal, un proceso al que podemos llamar domesticación de los alimentos industriales: “No confío mucho porque tienen mucha conserva y tienen un sabor raro” (E, M, Mérida). Otro ejemplo es el siguiente testimonio, obtenido de una ama de casa a través de un grupo focal en Ticul, Yucatán: “Los frijoles enlatados... Yo por ejemplo los frío con cebolla, o chorizo les pongo para que tengan otro sabor, no solamente así de lata”.

Por otro lado, no se confía en los alimentos industrializados que tienen una fecha de caducidad lejana (por ejemplo, el yogurt), porque suponen que contienen productos químicos que los conservan por largo periodo.

Los riesgos percibidos en los alimentos industrializados provocan desconfianza, aunque a menudo no se sepa muy bien en qué consisten, como en el caso de las sopas Maruchan⁶ o la idea de que la salsa Valentina⁷ genera adicción:

[...] pero yo tampoco no le meto a mis hijos ni Maruchan ni Valentina ni nada de eso, no me gusta, si acaso, no exagero, cada dos meses si acaso [...], porque a mí se me quedó mucho en mi mente que un doctor me dijo que tardaba no sé cuantos meses para digerir la sopa Maruchan (GF, AC, Ciudad de México).

[...] o que dura seis meses en el cuerpo, aparte [...] pero sí es que tiene esto, y esto yo lo vi en un programa de esos de Profeco,⁸ esta sustancia

⁶ Sopa deshidratada, instantánea, que se vende en vaso. Se rehidrata con agua caliente y se vende en tiendas de conveniencia.

⁷ Salsa mexicana, elaborada con vinagre y chile, que se utiliza para condimentar botanas como palomitas de maíz o papas fritas, así como frutas y verduras. Se encuentra en cualquier tienda o supermercado del país.

⁸ Se refiere a los programas de televisión que produce la Procuraduría Federal del Consumidor con el fin de difundir información para la selección de bienes y servicios de todo tipo, incluyendo alimentos.

para que quieras seguir comiendo, entonces yo creo que hay que tener cuidado, aunque digan orgánicos o que digan que son 100% naturales [...] (GF, AC, Ciudad de México).

No obstante, a pesar de estas valoraciones negativas en el plano racional, los alimentos industrializados son considerados como males necesarios, pues se observa que forman parte de la canasta básica de las unidades domésticas. Cada vez están más presentes debido al ritmo de vida, ya que son prácticos y de fácil acceso. En el caso de los más jóvenes, se van acostumbrando al sabor y se imponen las ventajas en el tiempo de preparación. Sin embargo, en cuanto en una pareja aparecen los hijos, las mujeres de este sector de población suelen dejar el mercado de trabajo y se dedican sólo a las actividades domésticas; en esta situación prefieren ir todos los días a comprar alimentos frescos en tiendas cercanas donde conocen a los dueños o en el mercado, donde sienten que hay cercanía con el productor: “Yo por eso yo trato de comprar en el mercado. ¿Por qué? Porque estoy viendo que lo están ahí picando, lo embolsan” (E, M, Ajalpan).

En las zonas rurales se tiene la idea de que las formas de producción de alimentos han cambiado; ahora se usan fertilizantes y químicos que alteran lo que ellos llaman “la naturaleza de los alimentos”. A diferencia de los que ellos cosechaban, se producen con fertilizantes y químicos que consideran nocivos.

—[...] Y me platica ella todo lo que comió. Antes todo era natural, por todo lo que ellos sembraban y todo eso. —¿Y es tan malo, es tan malo lo que hay ahora? —Yo digo que sí, por los químicos, no? [...] Porque ahorita hasta la fruta y la verdura, las milpas, si no les echan químicos, no dan, ¿verdad?, y antes no le echaban nada... (GF, AC, Ajalpan).

DESCONFIANZA EN LA PROPIA CULTURA

No sólo lo industrializado, lo que no se sabe de dónde viene, la distancia entre el productor y el consumidor, generan desconfianza. También se desconfía de la cultura alimentaria propia, en buena

medida porque en los mensajes de prevención de la obesidad se ha advertido que la comida mexicana es altamente calórica. En particular, en el caso de Yucatán, la población se refiere a la carne de cerdo, uno de los ingredientes principales de su gastronomía, como un alimento no saludable debido a su alto contenido de grasa:

[...] muchas grasas, las comidas tradicionales, papas fritas, sabemos que nos hace daño, creo que somos el segundo lugar en diabetes, colesterol, triglicéridos. [...] Comemos muy condimentado y muy grasoso; de hecho, aquí que la carne de cerdo que es la más mala, digo mala porque tiene muchas grasas, estamos acostumbrados a comerla (E, H, Mérida).

En la parte rural de Yucatán encontramos también que en el reglamento para la comida al interior de las escuelas del Programa de Acción en el Contexto Escolar de la Secretaría de Salud⁹ para la prevención de la obesidad infantil se ha restringido el consumo de alimentos tradicionales yucatecos como los salbutes¹⁰ y los panuchos.¹¹

Los panuchos de Yucatán están permitidos siempre y cuando estén elaborados con aceite de soya, pero es un aceite muy caro y no podemos tener la seguridad de que se hicieron con ese aceite, entonces por lo que optamos es quitarlos, no hay panuchos ni salbutes, nada frito (conversación informal con director de escuela primaria, Ticul).

⁹ Este programa forma parte del Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad que inició en 2010 y que posteriormente originó los Lineamientos Generales para el Expendio y Distribución de Alimentos y Bebidas Preparados y Procesados en las Escuelas del Sistema Educativo Nacional, que se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de mayo de 2014.

¹⁰ Antojito mexicano típico de Yucatán, elaborado con tortilla de maíz frita en aceite, rellena de carne molida, pollo o pavo deshebrado; se adereza con jitomate, lechuga picada y cebolla morada.

¹¹ Antojito mexicano típico de Yucatán, elaborado con tortilla de maíz frita en aceite o manteca, rellena de frijol; encima se agrega lechuga, carne de pavo guisada, tomate y cebolla morada previamente sazonada con naranja agria y sal.

La prohibición de estos alimentos en las escuelas, así como la revisión del contenido y la cantidad de comida que llevan los niños a la hora del recreo, son considerados como intromisiones, y las mujeres buscan estrategias para saltarse el reglamento. Varias de ellas señalaron que les preocupa que los niños se queden con hambre, pues hasta antes de enero de 2011, cuando entró en vigor este reglamento, la población había recibido información para prevenir la desnutrición infantil.

En enero empezamos con las pláticas con los papás [...]. Los que asistieron estuvieron de acuerdo. Les dijimos: Ayúdennos a cuidar a los niños. Ahorita, es cierto, están delgaditos. Hasta nosotros lo comentamos, están delgados, están desnutridos, pensamos algunos maestros, pero luego nos dijeron que sí, pero que a la larga cuando grandes es cuando empezamos a engordar... (conversación informal con director de escuela primaria, Ticul).

En México, históricamente, los programas de alimentación habían sido para paliar la desnutrición, a través de reparto de alimentos, transferencia de recursos y la orientación alimentaria (Barquera *et al.*, 2001). Dado el acelerado aumento del sobrepeso y la obesidad, en 2010 se lanzó la Estrategia Nacional para la Salud Alimentaria, aunque desde años antes el tema ya estaba en los medios de comunicación y algunas instituciones habían emitido información alertando a la población sobre los riesgos en la salud debidos a la obesidad. Sin embargo, a partir de 2012, la desnutrición y la inseguridad alimentaria volvieron a ponerse en la agenda política como asuntos prioritarios, y se lanzó la Cruzada Nacional contra el Hambre. Este ir y venir de los asuntos de nutrición en la agenda política, con sus correspondientes discursos, acaba por no dejar claro cómo alimentar adecuadamente a la familia, particularmente en población con restricciones de ingreso y bajos niveles escolares.

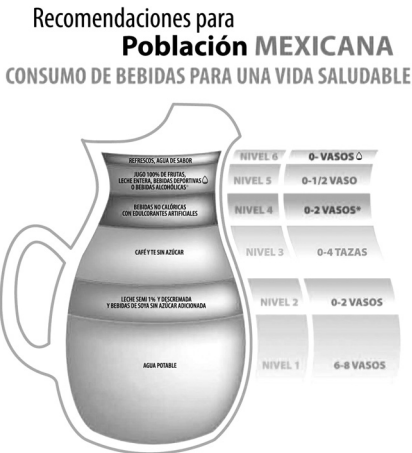
Por otro lado, como pasa con otras políticas alimentarias en México, los programas relacionados con la alimentación son contradictorios. El testimonio de un maestro de primaria

de Ticul muestra el dilema de tener que enseñar gastronomía yucateca como parte del patrimonio cultural al mismo tiempo que se prohíbe comer comida tradicional en la escuela: “[Es] una contradicción porque mi objetivo final como maestro de patrimonio es precisamente preservar las costumbres y tradiciones de Yucatán, que sea educar bien” (conversación informal con maestro de escuela primaria, Ticul).

De igual manera, durante el gobierno del presidente Felipe Calderón, al mismo tiempo que la Secretaría de Salud recomendaba que el consumo de leche no excediera de medio vaso al día, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) promovía que la población tomara tres vasos de leche al día, señalando que la leche ayuda a la salud (figuras 1 y 2).

FIGURAS 1 Y 2

RECOMENDACIONES PARA EL CONSUMO DE BEBIDAS



Fuente: Rivera *et al.*, 2008

PUBLICIDAD DE CONSUMO DE LECHE DE VACA



Fuente: Sagarpa

DESCONFIANZA HACIA LOS MENSAJES

¿De dónde surgen las ideas que tiene la población sobre los riesgos y la confianza que pueden tener hacia los alimentos? Por una parte, provienen de su experiencia, particularmente en los referentes de confianza relacionados con las características de los alimentos: sabor, color, consistencia, olor, entre otros. Todas las culturas generan sistemas clasificatorios para la selección de alimentos, no sólo en términos de su inocuidad (por ejemplo, el conocimiento de los recolectores de hongos para distinguir los comestibles de los venenosos), sino también para cocinarlos y mezclarlos, y las ocasiones de consumo (Douglas, 1996).

Por otro lado, en las sociedades contemporáneas, los atributos de los alimentos son un tema presente en todos los medios de comunicación y continuamente se difunde información sobre la relación entre los alimentos y la salud. Por ejemplo, los programas de televisión dedicados a las amas de casa suelen tener segmentos dedicados a la comida en los que se dan recetas y consejos de nutrición. Nuestros entrevistados señalan que hay una saturación de información en el ambiente, que muchas veces los confunde, que no siempre se entiende ni se asimila de manera integral.

[...] ahorita hay mucha información, es por medio de la televisión, la radio. Te están bombardeando mucho, las noticias, los anuncios, la publicidad y sale su... 1, 2 o 3 segundos que te dicen no, en exceso es malo, o cosas así... [...] “Información que cura”, Lolita Ayala. [...] Hay una sección con Loret de Mola que es para el bienestar, así [...] en todos los noticieros hay una sección dedicada un día a la semana a la salud. Te dicen cómo comer y qué evitar, para tener una comida balanceada y saludable[...] Los del IMSS [Instituto Mexicano del Seguro Social] que empiezan a sacar sus publicitarios en cuanto a la salud, que te midas la cintura. Bueno, eso de los hombres, dice que te midas la cintura. Si mides más de tanto, tienes que consultar al doctor familiar. Si mides más de 90 centímetros de cintura estás obeso... (GF, M, Mérida).

[...] por la televisión y pues de un tiempo para acá se ha difundido mucho lo que es la obesidad y pues a cada rato está en la tele y salen nutriólogos de que sabes qué, combina esto y esto y esto, verduras, por ese lado, como a los niños les quitaron las papitas [...] (E, M, Monterrey).

[...] pues ahorita hay mucho en la radio, en la prensa, en la televisión, en los libros, por ejemplo, nosotros en la escuela por todo esto de la nueva reforma, y los alimentos chatarra, se les dan pláticas a los niños de qué es lo que deben comer, aquí en Yucatán sí somos mucho de que si los panuchos, los salbutes, la mayoría es comida frita, hecha con aceite, hecha con manteca... (E, M, Mérida).

Los testimonios recabados entre la población muestran que uno de los elementos que generan falta de credibilidad es justamente la cantidad de información: “Porque te bombardean de tantas noticias, no sabemos si es verdad o es mentira” (GF, M, Mérida).

Aparentemente, se considera que cuando quienes hablan son profesionales, difunden información creíble, ya que sus estudios legitiman lo que recomiendan: “Pues sí creo, cómo no voy a creer, ellos ya están especializados, ya tienen su... ¿cómo se llama?, su currículo o su certificado de que están ya preparados ya para ser médicos, sí creo en ellos, la verdad...” (E, AC, Ciudad de México).

Pero en la consulta con el médico en el centro de salud, el asunto de la credibilidad profesional puede cambiar:

[...] supuestamente ellos te lo dicen porque lo saben, pero dime, estás viendo que el doctor está más gordo que tú, cómo te va a animar a que sigas la dieta que él te está dando, si lo primero que tú piensas que por qué él no la sigue. Porque me imagino que el doctor es quien debe dar una buena imagen, una buena presentación, para decir que necesitas bajar de peso, pero si ves a un doctor gordo, o sea un médico gordo que te lo está diciendo, no te da confianza (E, M, Mérida).

También el profesional pierde credibilidad cuando la información proviene de cápsulas informativas relacionadas con alguna marca en especial o con los anuncios publicitarios. A los entrevistados

les parece que no son creíbles, pues suponen que la información sólo se difunde con fines comerciales: “[la cápsula de] Lolita Ayala es publicidad de sus productos [...] porque te están mostrando el artículo [...], tratan de vender su producto” (GF, M, Mérida). Los fines comerciales de la información hacen que se desconfíe incluso de la etiqueta, como señalaba una entrevistada en Mérida al referirse a los refrescos: “A veces mi pregunta es, digo, ¿y será que sea *light* o nada más le cambian la etiqueta?” (GF, M, Mérida).

CULTURA ALIMENTARIA Y CULTURA POLÍTICA

Jean-Pierre Poulain (2012) señala que la alimentación no es sólo un asunto de comida, es una cuestión social y política. Por una parte, es una prioridad para todos los estados garantizar el abasto y el acceso de alimentos a toda la población, así como que sea una forma de vida posible para productores y distribuidores. Por otro lado, los alimentos son una mercancía más, pero una mercancía clave, ya que de ella depende cubrir una de las necesidades más básicas de los individuos, y por lo tanto se constituye como un elemento central en el discurso político. Adicionalmente, en el contexto epidemiológico de México, donde la desnutrición infantil convive con el aumento acelerado de la obesidad en niños y adultos, y sus consecuencias en las enfermedades crónicas, el tema se ha vuelto de prioridad nacional presente en la agenda política. Sin embargo, en México, los políticos y en general las instituciones políticas no tienen credibilidad. En términos de Niklas Luhman (1996), se trata de un caso de desconfianza sistémica, ya que los sistemas sociales no funcionan como deberían ante las necesidades sociales por encima de los intereses particulares.

En general, en todo el mundo los políticos se enfrentan a la falta de credibilidad de su actividad pública, justo porque priorizan sus intereses particulares, como lo muestran los recurrentes casos de corrupción. Quizás esto aparenta ser reciente en países con sistemas democráticos consolidados, pero no es ninguna novedad en México.

Después de la Revolución de 1910 se consolida un sistema político unipartidista que desarrolla una forma de supuesta democracia para mantenerse en el poder. Desde 1929 y hasta 2000, en México gobernó el Partido Revolucionario Institucional (PRI), la mayoría de las veces gracias a elecciones fraudulentas por diferentes vías: alteración del padrón electoral, urnas llenas antes de la elección, acarreo de votantes, condicionamiento del voto y toda una serie de trampas que formaron parte de la cultura política de los mexicanos del siglo xx.

En la década de los años noventa, como resultado de diversos movimientos sociales, se creó el Instituto Federal Electoral, cuyo objetivo fue generar sistemas electorales transparentes. Se planteó entonces que México entrara en una transición democrática, lo que teóricamente se consolidó en 2000, cuando por primera vez el PRI no ganó las elecciones presidenciales. Sin embargo, el proceso electoral de 2006 fue cuestionado cuando el candidato del partido del presidente, el Partido Acción Nacional (PAN), ganó por un brevísimo margen. Se volvió a la desconfianza en la transparencia de las votaciones.

Adicionalmente, la supuesta transición a la democracia no significó una mejoría en las condiciones de vida de los mexicanos (Durand Ponte, 2004). Las políticas económicas neoliberales se consolidaron, lo que en términos alimentarios significó el abandono del objetivo de la soberanía, la deslocalización y las crisis de precios de alimentos básicos como la tortilla, el huevo y el pollo. Se agudizó la polarización social, de manera que hoy la pobreza y la inseguridad alimentaria presentes en un amplio sector de la población conviven en el mismo territorio con uno de los hombres más ricos del mundo. El Estado entró en un proceso acelerado de desmantelamiento, traspasando muchos de sus atributos a la iniciativa privada o directamente a los individuos. Este es el caso, por tomar el tema que aquí nos ocupa, de la alimentación y la salud, particularmente en lo que concierne a la prevención de la obesidad y al cuidado de la diabetes mellitus tipo 2. Los programas de salud tienden a insistir en que los ciudadanos

deben ser responsables de sus decisiones alimentarias y sus riesgos, ignorando las condiciones socioeconómicas que les impiden llevar una dieta saludable y sin considerar la capacidad de comprensión de los mensajes que reciben. Además, y aun cuando se ha insistido en la necesidad de regular y limitar la publicidad en alimentos, esto todavía no es una realidad en México.

En este contexto, no sorprende que una encuesta sobre cultura política haya revelado que del 49% de los mexicanos que apoyan el sistema democrático, sólo 27% está satisfecho con su funcionamiento; al mismo tiempo, México es el país de América Latina que está más insatisfecho con su economía (Martí i Puig, 2012). Los datos de esta encuesta mostraron también que la burocracia es la institución peor valorada por los ciudadanos, lo que se debe a que el 57% de los mexicanos cree que la mayoría de los funcionarios públicos son corruptos. Es decir, hay desconfianza sistémica pero también desconfianza personal (Luhman, 1996), tanto por los datos sobre los funcionarios públicos como por los datos de otra encuesta aplicada en 2000, que revela que sólo 25% de los mexicanos cree que sí se puede confiar en la mayoría de la gente (Durand Ponte, 2002). Esto es una manifestación de la cultura política de la población mexicana que pasa también por el médico del centro de salud, el maestro, el periodista o el locutor de televisión, como muestran nuestros datos. Cabe preguntarse hasta qué punto todos los esfuerzos dirigidos a los mensajes de orientación alimentaria y cuidado de la salud tienen impacto, en la medida en que los agentes que los transmiten son cuestionados.

¿Qué relación tiene todo esto con la cultura alimentaria? Comer es un acto de confianza, ya que los alimentos literalmente se incorporan al organismo, y se requiere de un cierto consenso social en el control de riesgos de la cadena alimentaria, desde el productor al consumidor (Poulain, 2012). El asunto es particularmente sensible porque se ha planteado que la alimentación siempre genera ansiedad, dados sus potenciales efectos tóxicos (Fischler, 1995). Además, el miedo del impacto de la tecnología en la transformación y el control de los procesos

naturales es una característica de la segunda modernidad o modernidad reflexiva, tal como lo planteó Ulrich Beck (2002),¹² y sin duda queda claramente reflejado en las ideas sobre los riesgos de los alimentos industrializados.

CONCLUSIONES Y ASUNTOS PENDIENTES

Lo que hemos presentado y discutido hasta aquí es tan sólo un asomo a la punta de un iceberg que requiere ser descrito y analizado a mayor profundidad. Consideramos que es relevante hacerlo en un momento en que se apela a la educación y la orientación para que la población tenga una alimentación más adecuada. Nuestra hipótesis es que, en el contexto actual de México, la falta de credibilidad en las instituciones y la desconfianza en los diferentes actores involucrados en la producción y distribución de alimentos, así como en quienes difunden la información, puede ser una barrera para el objetivo mismo de tales programas de orientación. Asimismo, la desarticulación —y a menudo contradicción— de las políticas y los programas alimentarios en términos de producción, desarrollo social, salud, economía y patrimonio, provoca que no sea creíble toda la información que se difunde. Aunque en términos generales encontramos respuestas semejantes en todas las zonas, queda pendiente un análisis de las diferencias regionales.

La observación participante en el trabajo de campo reveló que, si bien la gente muestra desconfianza en los alimentos y descrédito hacia los discursos sobre nutrición, eso no se refleja en sus prácticas alimentarias; del mismo modo, el descrédito

¹² Beck (2002) desarrolla la idea del riesgo en las sociedades contemporáneas a partir de los impactos de la tecnología, como el accidente de Chernobyl en 1986. La gestión social del riesgo, así como el relajamiento de las normas sociales por la multiplicación de referentes culturales a partir de la globalización, son algunas de las características de la segunda modernidad. La decisión de la comida cotidiana ante la diversificación de opciones en el mercado y la constante información sobre los riesgos alimentarios es un claro ejemplo. Véase también Beck, 1998, y Giddens, 1999.

al proceso democrático no implica que se deje de votar o no se respete la figura del presidente, como lo señala Salvador Martí i Puig (2012). El tema de la congruencia entre lo que se piensa y lo que realmente se hace, y cómo esto a su vez está relacionado con procesos más amplios de la vida social, requiere análisis más profundos y, sin duda, es uno de los grandes asuntos a explorar en las prácticas alimentarias. Como hemos tratado de mostrar, el estudio de la alimentación relacionado con procesos sociales más amplios puede ayudar a explicar las maneras de comer de un grupo humano, al mismo tiempo que puede aportar conocimiento sobre la sociedad.

AGRADECIMIENTOS

Este proyecto de investigación fue financiado por Danone Research, Palaiseau, Francia. Agradecemos al doctor Salvador Martí i Puig, coordinador de Ciencias Políticas de la Universidad de Girona, por su asesoría y la lectura del manuscrito.

BIBLIOGRAFÍA

- ASCHER, François (2005). *Le mangeur hypermoderne*. París: Odile Jacob.
- BARQUERA, Simón, Juan Rivera-Dommarco y Alejandra Gasca-García (2001). “Políticas y programas de alimentación y nutrición en México”. *Salud Pública de México* 43 (5): 464-477.
- BECK, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- BECK, Ulrich (2002). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- BERTRAN, Miriam (2015). *Incertidumbre y vida cotidiana. Alimentación y salud en la Ciudad de México*. Barcelona/México: Editorial UOC/Universidad Autónoma Metropolitana.
- CONTRERAS, Jesús (2002). “La obesidad: una perspectiva sociocultural”. *Formación Continuada en Nutrición y Obesidad* 5 (6): 275-86.
- DÍAZ, Cecilia, y Cristóbal Gómez (2008). *Alimentación, consumo y salud*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- DOUGLAS, Mary (1996). *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Barcelona: Paidós.
- DURAND PONTE, Víctor Manuel (2002). “El imperio de la desconfianza: debilidad mexicana”. *Acta Sociológica* 36: 85-121.
- DURAND PONTE, Víctor Manuel (2004). *Ciudadanía y cultura política en México. 1993-2004*. México: Siglo XXI Editores.
- FISCHLER, Claude (1995). *El (h)omnívoro. El gusto, la cocina y el cuerpo*. Barcelona: Anagrama.
- GIDDENS, Anthony (1999). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- LUHMAN, Niklas (1996). *Confianza*. México: Anthropos/Universidad Iberoamericana.
- MARTÍ I PUIG, Salvador (2013). “Ciudadanía y cultura política en México a dos sexenios de la alternancia”. *Foro Internacional* 210 (4): 864-884.

- MINTZ, Sidney (1996). *Tasting Food, Tasting Freedom*. Boston: Beacon Press.
- POULAIN, Jean-Pierre (2009). *Sociologie de l'Alimentation*. París: Presses Universitaires de France.
- POULAIN, Jean-Pierre (2012). “Risques et crises alimentaires”. En *Dictionnaire des cultures alimentaires*. París: Presses Universitaires de France.
- RIVERA, Juan A., Onofre Muñoz-Hernández, Martín Rosas-Peralta, Carlos A. Aguilar-Salinas, Barry M. Popkin, Walter C. Willett (2008). “Consumo de bebidas para una vida saludable: recomendaciones para la población mexicana”. *Salud Pública de México* 50 (2): 173-195.

Complacer a niños “pobres”. Exclusión y placer alimentario en Izamal (Yucatán, México)

Charles-Édouard de Suremain¹

La seguridad alimentaria —y su corolario, la lucha contra la inseguridad alimentaria—² constituye un reto importante tanto para las sociedades como para las políticas públicas. Durante décadas, se creyó que la inseguridad alimentaria afectaba ante todo a los países “dependientes” o “pobres” (llamados del Tercer Mundo)³ cuya producción agrícola era insuficiente, con margen de maniobra económica débil y un nivel de importación agrícola elevado. Sin embargo, con la crisis alimentaria mundial de los años 2000, la inseguridad alimentaria ha alcanzado una dimensión social, política y geopolítica sin precedentes. Afecta hoy en día a numerosos países ricos y emergentes que cuentan con instituciones estatales fuertes.

A pesar de que la proporción de personas afectadas por la inseguridad alimentaria tiende a disminuir a nivel mundial, sigue siendo elevada en numerosas regiones, en particular en las megalópolis de América, Asia y África, donde se encuentran gran cantidad de “focos de pobreza”. El éxodo rural y el crecimiento de la población no son las únicas causas de este fenómeno; para las políticas y las instituciones, la dificultad de prever y administrar

¹ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Patrimonios Locales, Medio Ambiente y Globalización, Institut de Recherche pour le Développement/Muséum National d’Histoire Naturelle, París, Francia.

² Según la FAO: “La seguridad alimentaria es asegurada cuando todas las personas, en cualquier momento, tienen económicamente, socialmente y físicamente el acceso a una alimentación suficiente, segura y nutritiva que satisface sus requerimientos nutricionales y sus preferencias alimentarias para permitirles vivir una vida activa y sana (Cumbre Mundial de la Alimentación, 1996).

³ La expresión proviene de Alfred Sauvy (1952).

las crisis alimentarias contribuye también a explicar que se repitan e incluso que perduren.

Es necesario recordar que la pobreza y la inseguridad alimentaria resultan de la interacción de varios factores, entre ellos la disponibilidad de los alimentos, su accesibilidad, la estabilidad del suministro y, por último pero no menos importante, la aceptación cultural. Hoy en día, su erradicación es un motivo de preocupación central para las organizaciones de ayuda internacional.⁴ Estas últimas han elaborado decenas de índices cuantitativos⁵ a nivel individual, familiar, de las poblaciones y de los países, para poder detectar y actuar frente a las distintas formas de malnutrición (crónicas, severas, obesidad). La finalidad de estos índices es identificar “determinantes” de la inseguridad alimentaria para la definición de grupos metas ante los cuales había que ejecutar programas de intervención. Éstos forman parte de políticas públicas que tienen por objeto erradicar la pobreza extrema, buscando al mismo tiempo el desarrollo sostenible. Los programas nacionales, como las estructuras estatales, paraestatales y privadas, transmiten las metas de las instituciones internacionales (FAO, OMS, UNICEF) con la ambición de acabar con el hambre, mejorando la nutrición de los grupos más vulnerables, así como las mujeres y los niños de las zonas rurales y, hace ya cuatro décadas, las zonas urbanas también.

Entre las causas de la inseguridad alimentaria, los expertos destacan el papel de los “determinantes sociales y culturales” de la alimentación. Para los antropólogos, esos “determinantes” se refieren más bien a “causas probables” o a “dinámicas” complejas, intrincadas, poco cuantificables y que no se pueden jerarquizar. De allí las cuestiones que planteamos en este texto: ¿Cómo diferenciar lo social de lo cultural en las prácticas alimentarias de las sociedades, de los grupos y *a fortiori* de los individuos? ¿Será

⁴ En la literatura, la expresión “ayuda internacional” tiende a sustituir a la de “ayuda para el desarrollo”.

⁵ Cf. la guía de referencia de Delpuech (2004).

el valor económico de los alimentos más importante que su valor simbólico, y para quién? ¿Puede confundirse el acto de comer, o de nutrir a alguien, con un cuidado? ¿Qué es de la importancia del “entorno nutritivo”⁶ de la persona sobre su estado de nutrición? Intentar responder a estas preguntas me parece imprescindible en el proyecto de reducir la pobreza y buscar la seguridad alimentaria.

Basándome en un estudio etnográfico que realicé en Izamal (Yucatán) sobre las prácticas alimentarias cotidianas de una beneficiaria del programa Oportunidades-Prospera,⁷ mi propósito es participar en el debate crítico sobre la inseguridad alimentaria en México. Trataré de mostrar cómo el placer que se relaciona con el consumo de alimentos dulces y de “mala calidad” desempeña un papel esencial para la inclusión social y simbólica de las poblaciones etiquetadas como “pobres”. Terminaré con las aportaciones potenciales de la etnografía ante la lucha contra la inseguridad alimentaria y la gran pobreza, reflexionando sobre los conceptos de placer y conformismo social, y la manera de incorporarlos en las políticas públicas.

¿PERO QUÉ SIGNIFICA “SER POBRE”?

Aunque México es miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁸ desde 1994, más de la mitad de su población (alrededor de 60 millones de personas)

⁶ De manera operativa, el entorno nutritivo comprende los diferentes socios, tanto adultos como niños, que pertenecen o no a lo que se llama su “familia” localmente, y que participan de su alimentación. He ido desarrollando este concepto para comprender la situación de los niños malnutridos (2000, 2007).

⁷ Este caso de estudio no pretende ser representativo de la situación en que viven los pobres en Izamal. Conforme al enfoque antropológico, la intención es explorar las dinámicas significativas de una situación singular para ponerla a prueba con otros estudios de caso, con el fin de lograr una comprensión global. En otras palabras, nos fundamos en el valor comprensivo del ejemplo y no en su veracidad estadística.

⁸ Agrupa a 34 países industrializados, “desarrollados”, democráticos y cuya economía es liberal.

continúa siendo “pobre”, considerando que aproximadamente un 80% de ella vive en zonas urbanas. Por estas razones, los expertos estiman que México es un verdadero “laboratorio para políticas sociales y de lucha contra la pobreza” (Lautier, 1998). Está claro que la construcción de la nación mexicana va de la mano con una retórica de incorporación de los más pobres a un proyecto de sociedad de tipo modernizador. A eso se debe la multiplicación, e incluso la superposición, de programas de ayuda condicional dirigidos a las diversas categorías de “pobres”: indígenas, mujeres, niños, adolescentes o incluso ancianos originarios de zonas rurales y más recientemente de zonas urbanas.⁹

No voy a tratar aquí del origen y de la cronología del programa Prospera (creado en 2003), una de las últimas versiones de los programas de lucha contra la pobreza que se suceden con los gobiernos (Valencia Lomelí, 2003). Para que conste, el programa Coplamar (1977) precede a Solidaridad (1988), el cual se convierte en Progresá (1997). Asimismo, Oportunidades desapareció en 2014 para hacer lugar para Prospera con el mandato de Enrique Peña Nieto.¹⁰ Pese a que los nombres cambian, todos estos programas tienen la finalidad de aumentar el “capital humano” de las personas más pobres. De conformidad con los objetivos establecidos por el Banco Mundial, se trata de una asistencia temporal para desarrollar el “nivel de competencias” de los pobres mediante tres tipos de acciones en relación con los niños:¹¹ la prolongación de la

⁹ De 63 programas de este tipo en el mundo en 2014, 22 se realizan en América Latina y los Caribes (FAO, 2015: 29). En México, la lucha contra el trabajo infantil es una prioridad nacional (Bey, 2003).

¹⁰ Lo que tienen en común esos programas es la interinstitucionalidad (Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Instituto Mexicano del Seguro Social, Secretaría de Desarrollo Social). Según la FAO (2015: 28): “Prospera está en la línea de Oportunidades con la salvedad de que intenta fortalecer las ayudas en especies con condiciones y la inclusión de los beneficiarios en los circuitos productivos y financieros mediante el acceso mejorado al ahorro, al micro-crédito y al seguro”.

¹¹ La definición del niño varía según los componentes del programa (menores de 14, 18 o 20 años).

escolaridad, el control sanitario y, lo que más nos interesa en este texto, la mejora de la alimentación.¹²

Los criterios que se aplican para la selección de los beneficiarios no dejan de evolucionar. Si fueron territoriales y económicos (pobreza de la localidad, tipo de vivienda...) en su momento, toman ahora en cuenta el nivel educativo, los orígenes étnicos, el nivel salarial¹³ y el número de niños escolarizados; esto tiene como efecto que se reduce el número de beneficiarios potenciales (alrededor de 21% de la población hoy, es decir 26 millones de personas, contra cerca de 30% hace 20 años).¹⁴

Cabe destacar la perspectiva autoritaria de estos programas, que se apoyan únicamente en las “madres de familia” para su aplicación. No se trata de animarlas a que modifiquen su comportamiento alimentario, tampoco de acompañarlas en el cambio de su dieta mediante métodos participativos. Al contrario, se trata de garantizar que las madres cumplan los criterios formales para que puedan beneficiarse de la ayuda. En este sentido, el hecho de excluir a una madre de familia del dispositivo de ayuda no tiene nada contradictorio. La idea subyacente es que si las madres no logran cambiar sus hábitos por sí solas, el programa se encargará de hacerlo; se les penalizará finalmente “por su propio bien”. Según Bruno Lautier (1998) y Marguerite Bey (2008), este tipo de política, a la vez intervencionista y paternalista, “del palo y la zanahoria”, es una herencia directa de la Revolución mexicana.¹⁵

¹² Estos programas cuentan con el apoyo de otras instituciones: las escuela y los centros de salud. Es obligatorio que las familias beneficiarias vivan a menos de 10 km del lugar de distribución de la ayuda.

¹³ El salario fijo es un problema para la inmensa mayoría de pobres que trabajan en el sector informal. Una rigidez excesiva contribuye a excluirlos del sistema, que no los reconoce.

¹⁴ Una madre puede beneficiarse de las prestaciones sociales durante tres años renovables.

¹⁵ Esta orientación autoritativa no es específica de México; también está presente en Francia y en otros países de Europa (Clément, 2008).

LA IMPORTANCIA (¿DESPROPORCIONADA?)
DE LA DÍADA MADRE/NIÑO

En las tiendas comunitarias¹⁶ de la pequeña ciudad de Izamal, como en otras partes de México, una amplia gama de productos de poco valor nutricional se ofrece con precios que desafían toda competencia. En esta región tropical húmeda, los refrescos constituyen un buen ejemplo, mientras están sujetos a críticas severas en las campañas de prevención dirigidas por la Secretaría de Salud. Éstas se integran en las políticas públicas de prevención mundial promulgadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), para hacer frente al crecimiento inquietante de la tasa de prevalencia de obesidad infantil y de enfermedades cardiaco-vasculares en el país.¹⁷

En el momento de mis observaciones, durante el “patriótico mes” de septiembre de 2013,¹⁸ los lotes en oferta en una tienda comunitaria disponían de tres botellas de dos litros, cada una de color verde, rojo y transparente, en referencia explícita a la bandera mexicana, que estaba reforzada por una cinta tricolor que cercaba el lote. Para detallar aún más la fiesta nacional, un típico sombrero mexicano estaba atado en las botellas (fotos 1 y 2). En fin, un pequeño letrero escrito a mano anunciaba: “¡Este año ven a festejar XXXL!”.

¹⁶ Se trata de tiendas afiliadas a Diconsa, programa de distribución alimentaria y de sostenimiento de los precios, el cual depende de la Secretaría de Desarrollo Social. Se calcula que existen unas 17 000 en el país. Se suman puestos de venta fijos y móviles, así como “comedores comunitarios”. Estas tiendas y estos comedores están normalmente abiertos a todos.

¹⁷ Como en muchos países, la prohibición de vender refrescos en las cercanías de las escuelas es una de las medidas clave de las políticas de prevención. Es, por supuesto, muy difícil de aplicar debido a las múltiples presiones de las grandes empresas refresqueras, y también para los pequeños comerciantes ambulantes para quienes estas ventas constituyen gran parte de sus beneficios.

¹⁸ Todavía están la tienda comunitaria y la escuela en el lugar. Pudo haber cambiado la organización de la familia, pero el sistema operativo (en este caso, el programa Oportunidades-Prospera) no ha cambiado drásticamente.

COMPLACER A NIÑOS “POBRES”

FOTO 1
PUESTA EN ESCENA PROMOCIONAL



Fotografía del autor.

FOTO 2
PUESTA EN ESCENA PROMOCIONAL



Fotografía del autor.

La tienda comunitaria se encuentra a una cuadra de una pequeña escuela pública, de tal manera que los alumnos no pueden evitarla cuando van a la escuela o cuando regresan a su casa. Varios de ellos se detienen allí para comprar algunos dulces; pero son pocos los que compran las gaseosas, pues el costo es muy elevado para ellos (20 pesos). Son más bien sus madres —algunas beneficiarias del programa Prospera— quienes paran para comprarlas. Mientras tenía una entrevista con la vendedora de la tienda, una anciana pasó a comprar dulces y gaseosas, y regresó más tarde. En fin, vino dos veces en el mismo día: a las 11 de la mañana y a las 3 de la tarde. Estos horarios coinciden con la colación de la mañana y la comida de los escolares, y también con los horarios de salida de los niños que sólo tienen clases en la mañana.¹⁹ La vendedora me dijo que la anciana era “beneficiaria del Prospera” y que pasaba a la tienda diariamente.

Según el reglamento del programa, el beneficiario del apoyo financiero mensual otorgado para toda una familia debe ser la madre del niño, nadie más. En este contexto, es crucial entender las razones de la anciana para comprar dulces y gaseosas. ¿Por qué una mujer, designada como responsable del cuidado de sus niños y de su familia, gasta el dinero recibido del programa en comida chatarra? Conviene precisar que la focalización sobre la madre es una constante de los programas de lucha contra la pobreza y la desnutrición del niño. Así que Prospera no constituye una excepción: el doble papel nutritivo y maternal de la madre parece tan evidente que se le considera “natural”.²⁰ Una evidencia como ésta tiene como consecuencia designarla como beneficiaria

¹⁹ La alternancia entre clases matutinas y vespertinas se aplica en las escuelas públicas que tienen sobrepoblación.

²⁰ Uno de los mensajes claves de la FAO (2015: 39) es el siguiente: “Las mujeres son a menudo las principales beneficiarias de los programas de protección social y juegan un rol esencial en materia de seguridad alimentaria y de nutrición a nivel familiar. Los programas que se centran en las mujeres, que alivian las limitaciones temporales que pesan sobre ellas y que fortalecen su margen de acción sobre las actividades lucrativas tienen un impacto más fuerte sobre la seguridad alimentaria y la nutrición, sobre todo entre los niños”.

del dinero. Veremos más adelante que una de las consecuencias perjudiciales de la naturalización del papel de la madre es la exclusión de los otros beneficiarios potenciales, que sean de la familia o no, en especial a los padres de los niños.²¹

LA CONSTRUCCIÓN DEL PLACER ENTRE LOS “POBRES”

En realidad, la anciana (con la que hablé posteriormente varias veces fuera de la tienda) es la abuela de un niño que asiste a la escuela. Este niño, Justino, de siete años, le ha sido confiado temporalmente (*fosterage*);²² la anciana, Anita, explica que lo cuida y lo alimenta “hasta que su madre regrese”. El *fosterage* del niño es una práctica habitual en las regiones donde los padres migran para trabajar: en este caso, la madre de Justino tiene empleos temporales en la Riviera Maya y regresa a Izamal una vez al mes. Para no perder sus prestaciones sociales, la madre de Justino lo confió a Anita, su propia madre. Como madre de un niño escolarizado, ella sigue percibiendo el dinero, la ayuda; ella lo da en su totalidad a Anita para el cuidado de Justino.²³

²¹ Como escribe Bey (2003: 19) con razón: “No todos los miembros de una misma familia son iguales frente a los programas sociales. [...] todo pasa como si los niños fueran los únicos que puedan ser ‘salvados’; la madre se ve instrumentalizada con este fin, de allí el hincapié sobre su obligación de alimentar a los niños y de cuidarlos, mientras que se olvide el padre”. Cf. también Suremain (2016).

²² Cf. el texto de Lallemand (1988) sobre las distinciones entre adopción, *fosterage* y alianza.

²³ El monto mínimo de la prestación es de unos 200 pesos al mes, o sea 10 dólares, contra un máximo de 1 500 pesos, o sea 75 dólares. Para cobrar el dinero, las madres deben permanecer bajo la línea de pobreza de unos 1 800 pesos al mes, es decir, 90 dólares. Tendrán que presentarse cada dos meses al módulo de atención donde se han registrado y mostrar sus cédulas de beneficiarias. Pueden realizarse controles sobre el seguimiento de los cuidados y la escolaridad del niño. No obstante, no se evalúan las prácticas alimentarias (salvo para las mujeres embarazadas, que deben acudir a los centros de salud).

El *fosterage* no ocasiona dificultades administrativas,²⁴ provoca más bien conflictos entre los padres de Justino y sobre todo entre su padre y su abuela. El padre no deja de reclamar el dinero, invocando el hecho de que puede cuidar a su hijo, lo que Anita reprueba, explicando que sería “perfectamente incapaz”²⁵ de eso. Anita añade que las reuniones familiares se vuelven “pesadas” y que la vida diaria es “algo angustiosa” debido a las visitas imprevistas del padre.

Cabe preguntarse si la configuración familiar explica por sí sola el hecho de que Anita gaste el dinero de la ayuda para comprar dulces y gaseosas. La intención de Anita, dice ella, es “reconfortar a Justino, que sufre por la ruptura de sus padres”. En otras palabras, los dulces y las gaseosas permiten “tener diversión”; ayudan a Justino a pensar en otra cosa, “para que se olvide de sí mismo”; también dice que les da “la vida, el ánimo, el placer”. De cierta manera, sería la conducta del niño que influiría a su abuela en sus compras.

En el plano teórico, esta idea remite al debate sobre el *agency* del niño, es decir, sobre su capacidad de acción directa o indirecta, implícita o explícita, sobre su propia existencia.²⁶ Está claro que Justino está muy afectado por la ausencia de sus padres y por los conflictos familiares. Pero conviene a la vez cuestionar los límites de las explicaciones de orden psicológico: ¿Qué niño no sufre, de uno u otro modo, aunque en grados diversos, por su situación familiar? ¿Qué niño no siente frustración en un momento u otro? Sin subestimar el dolor de Justino, cabría preguntarse si el deseo

²⁴ Los beneficiarios tienen dos referentes administrativos que dependen del consejo municipal de la ciudad. Esa fórmula garantiza el seguimiento de los expedientes.

²⁵ No he podido comprobar esta afirmación, en la medida que jamás encontré al padre de Justino. Me han dicho que trabajaba de obrero agrícola temporario en los alrededores de Izamal.

²⁶ Es abundante la literatura sobre el *agency* del niño (cf. entre otros, Trawick, 2007; Qvortrup, 2005; Kellett, 2009). Para una lectura crítica, cf. Lancy (2012); para una discusión sobre el tema más específico de la alimentación del niño, cf. Suremain y Cohn (2015).

de complacer al niño es suficiente para explicar la atención de que goza.

Anita explica que a Justino lo han llamado “pobre” en la escuela. Cuenta también cómo ella misma sufrió burlas durante la distribución de la ayuda del programa en el zócalo del pueblo.²⁷ A pesar de sus esfuerzos para “consentir” a Justino como los otros niños, ella confiesa que “no está bien integrado en la escuela”: le cuenta que juega solo, que los demás no se le acercan. Eso es por lo que Anita lo va a buscar a la escuela, pero reconoce que esa iniciativa puede, paradójicamente, fortalecer a Justino en su aislamiento.

La literatura de las ciencias sociales es abundante en cuanto a la manera en que las personas se apropian de una categoría social normativa, y acaban por identificarse parcialmente con los valores y comportamientos que la sustentan (Simmel, [1908] 1998; Goffman, [1956] 1973; Lewis, 1965; Fassin, 2000). Es el mismo fenómeno que se observa con los beneficiarios de la ayuda que terminan por identificarse con la categoría que se les asigna. Se desprende de esto que las familias etiquetadas como “pobres” provocan rechazo, desconfianza y estigmatización por parte de la población, por razones reales o imaginarias (Pépin-Lehalleur, 2003).²⁸ Es importante señalar que la estigmatización es tanto más fuerte en cuanto que la diferencia de riqueza es poca entre la población.

Anita continúa su relato diciendo que ella quiere que Justino “esté cómodo” y sobre todo que “jamás tenga hambre”. En el campo lingüístico, y en las categorías lexicales locales, decir que se “tiene hambre” hace referencia a un estado físico o sentido que no implica necesariamente la necesidad fisiológica de comer, sino más bien “la falta” en general. Por otra parte, las personas que padecen

²⁷ En ocasiones, el dinero de las prestaciones es distribuido en los mercados por empresas agroalimentarias.

²⁸ Se trata de las “familias Progresas” y las “señoras Progresas” que menciona Bey (2008: 17, 21). Respecto a las formas físicas, psíquicas y culturales de estigmatización social, cf. Goffman ([1963] 1975).

hambre no lo declaran explícitamente, utilizan paráfrasis.²⁹ Para que Justino “jamás tenga hambre”, es decir, para que no se parezca más a un “pobre”, Anita intenta cubrir todos sus anhelos —incluso alimentarios— dentro de sus recursos limitados. En esta situación, ofrecer al niño grandes cantidades de dulces y gaseosas, con el riesgo de cortarle el apetito, prevalece sobre cualquier consideración de salud. La intención no es privar al niño de alimentos o enfermarlo;³⁰ se trata, al contrario, de “hacerlo feliz” conformando su dieta a la de los otros niños que no están etiquetados como “pobres”.

Lo que significa “complacer a un niño”

El placer asociado con el consumo de dulces y gaseosas no se limita a sensaciones organolépticas. El hecho de ser la abuela de un “niño pobre” fortalece posiblemente a Anita en sus convicciones y actitudes: complacer a Justino tiene varios significados complementarios.

En primer lugar, se puede entender como un eufemismo cuyo significado debe buscarse en la situación familiar y en el contexto de las relaciones del niño con sus compañeros de escuela. Convertir a Justino en un “verdadero” alumno implica devorar dulces y gaseosas, como lo hacen los otros niños. La intención es quitarle la etiqueta de “pobre” que le pegan a la piel. Complacer a Justino es una manera de integrarlo mejor a la institución escolar que encarna la nación.

El placer proviene también del consumo de productos arquetípicos del “modelo alimentario local” (Suremain y Katz,

²⁹ Generalmente elusiva, el hambre se detecta en el aspecto de la persona, en el tipo de vestimenta, como los zapatos, el comportamiento, en el estado de debilidad o incluso en algunas partes del cuerpo (rostro, estómago vacío, cansancio...). Estos diferentes indicios muestran que los conceptos de hambre y pobreza son polisémicos e irreductibles a criterios rígidos (Suremain y Razy, 2011).

³⁰ Se entiende aquí la malnutrición en todas sus formas, incluyendo la obesidad.

2008).³¹ No es necesario hacer hincapié en el abundante consumo de productos grasosos y azucarados en México.³² Para Anita y Justino, no es tanto el sabor, la textura y el olor que cuentan, sino el imaginario social y simbólico con el que están relacionados. Esta relación especial evoca lo que Jean-Pierre Warnier (1999) llama la “incorporación del objeto”, aquí del alimento. Investido de sentido, el objeto-alimento prolonga el cuerpo, transformándolo y participando del cambio de identidad. El “Objeto Comestible No Identificado”, al que se refiere Claude Fishler (1990: 218), se vuelve altamente valorizado no tanto por sus calidades intrínsecas, sino por el universo cultural al que se remite.

En fin, el placer relacionado con el consumo de gaseosas especialmente decoradas para la fiesta nacional tiene una dimensión política. Consumir es un modo de participar en el acontecimiento y, sobre todo, de reafirmar la ciudadanía. La conformidad con el modelo de masa consumista es una manera de integrarse a la nación mexicana, hasta el punto en que complacer a un niño pobre refleja una aspiración aún más profunda, como el reconocimiento político. La esperanza de que los niños vivan mejor y que gocen de sus derechos de “ciudadanos dignos” es el sello distintivo de muchos combates colectivos contra las desigualdades en América Latina.³³ Independientemente de los problemas de salud pública, se podría interpretar la obesidad de Justino como una forma simbólica

³¹ “Por ‘modelos alimentarios’, me refiero aquí —de manera operativa— a los modelos de referencia valorados en los discursos y que remiten a los modos de preparación, consumo, convivencia, solidaridad o redistribución ideales de alimentos” (Suremain y Katz, 2008).

³² Hoy, los mexicanos consumen más Coca-Cola que los estadounidenses (más de 160 litros por año y persona). Aproximadamente la mitad de la Coca-Cola vendida en América Latina es consumida en México; constituye más de los dos tercios de las gaseosas consumidas (*Le Monde*, <http://www.lemonde.fr/m-actu/article/2013/08/23/la-coca-colisation-nuit-gravement-a-la-sante_3464736_4497186.html>).

³³ “En América Latina, la ‘lucha contra la pobreza’ es el lema que se han apropiado desde hace mucho tiempo los más diversos grupos sociales (campesinos, obreros, indígenas, ‘mujeres’). Significa más que la reivindicación de la riqueza, aunque no la excluye: designa más ampliamente la sed de justicia,

de incorporación a la comunidad, encarnada en los dulces y las gaseosas.

LA SOLEDAD DE LOS “BENEFICIARIOS”

A partir de esos elementos, ¿cómo podemos traducir el concepto de “placer alimentario” en términos operativos para los responsables de las políticas públicas de lucha contra la pobreza? Es muy difícil responder a esta pregunta si nos referimos únicamente a las preferencias individuales; nos parece más productivo examinar el tema del estatuto de los alimentos dentro del contexto más amplio donde se consumen. Este cuestionamiento no se limita a identificar el lugar que ocupa el alimento dentro de un conjunto de alimentos; abarca también el valor social y simbólico con que se relaciona (alimento “de pobres”, “de fiesta”, de “hambruna” entre otros). Muchos estudios monográficos ponen de manifiesto las diferencias, incluso las contradicciones, entre el estatuto cultural de un alimento y sus cualidades nutricionales. En otras palabras, la gente no necesariamente come lo que es “bueno” para su salud: come de conformidad con un modelo en el que los alimentos tienen un lugar y un estatuto específico, y que permite la construcción del placer. A pesar de algunos cambios de hábitos, las pocas evaluaciones cualitativas realizadas sobre las prácticas alimentarias de las “familias Prospera” apuntan a la persistencia de los modelos alimentarios locales. Aun así, habría que evaluar la sostenibilidad de los cambios más allá de la duración del programa (Escobar Latapí y González de la Rocha, 2000-2002; González de la Rocha, 2006).³⁴

de equidad, de reconocimiento o incluso de dignidad, y comprende el acceso a la alimentación” (Janin y Suremain, 2012: 161).

³⁴ Las evaluaciones cuantitativas realizadas por la FAO muchas veces confirman las intervenciones que inició ella misma: “Entre noviembre de 1997 y noviembre de 1999, Progresá (convertido en Prospera), un programa de ayuda en especies con condiciones en México, hizo aumentar los gastos alimentarios medianos de las familias beneficiarias en 13%. Este aumento se debe en gran medida a mayores adquisiciones de frutas, verduras, carne y productos animales en general. En noviembre de 1999, la ingesta de caloría

El tema del estatuto de los alimentos nos introduce en una discusión metodológica importante. Los antropólogos que trabajan sobre la alimentación ya lo saben: no hay nada más vacilante que reconstituir prácticas a partir de un discurso. Las encuestas alimentarias realizadas por los nutriólogos y las agencias de desarrollo³⁵ se basan casi siempre en “prácticas declaradas” y no en “prácticas reales” derivadas de observaciones directas y detalladas. En las encuestas cuantitativas, la información se obtiene a partir de lo que la gente dice que hace (o en lo que debería hacer) y no de lo que hace realmente. Este enfoque puede ser útil para un tipo de evaluación rápida, pero de ninguna manera para la comprensión del proceso de consumo como una manera de identificarse con la nación. Todavía en el mismo enfoque, se examinan los comportamientos, conocimientos, actitudes, creencias o valores con fin de “resolver un problema”, por ejemplo, la pobreza, la malnutrición o la inseguridad alimentaria. Obviamente, esta metodología es coherente con los objetivos generales y aplicados de una encuesta sobre una población meta.

Otro paradigma, propio de los antropólogos, consiste en buscar lo que Claude Lévi-Strauss (1968) llama la “naturaleza íntima” de los alimentos mediante la inducción lenta. Tomando como base las representaciones, los discursos y las prácticas, el objetivo consiste en reposicionar la alimentación en su contexto social y cultural global, no sólo en caso de fiesta o de hambruna. Esta larga exploración lleva al antropólogo a interrogar sus propias categorías

mediana había aumentado cerca de 11% (Hoddinott, Skoufias y Washburn, 2000). Para el mismo programa, Angelucci y Atanasio (2009) han constatado que el consumo (para un adulto) en las zonas rurales había aumentado a 8%, 14% y 17% en los alrededores, respectivamente, 6, 12 y 18 meses después del inicio del programa. Además, Angelucci y De Giorgi (2009) encontraron que la ayuda dedicada a las familias que cumplen con las condiciones de participación en el programa había ocasionado un aumento indirecto del consumo, de 20%, entre las otras familias que viven en el mismo pueblo” (FAO, 2015: 34).

³⁵ Principalmente: el registro, el recordatorio de las 24 horas, la historia alimentaria y el cuestionario de frecuencia de consumo.

(lo sano, lo bueno, lo curativo) a la luz de las categorías locales. Este proceso de investigación iterativo permite situar los alimentos y la alimentación en un contexto social, cultural, simbólico, político y económico amplio (Suremain, 2012). Antes de ejecutar proyectos complejos y costosos, sería ventajoso apoyarse en investigaciones etnográficas que hacen hincapié en el estatuto de los alimentos, por una parte, y en el significado que asumen las prácticas alimentarias para los beneficiarios, por otra.

El otro punto crítico de los programas de ayuda es la focalización excesiva sobre los grupos metas. Desde la perspectiva de las políticas públicas, definir con un rigor grupo de beneficiarios tiene como ventaja de poder cifrar resultados. Pero las poblaciones no lo entienden de esa manera. De hecho, uno de los efectos perniciosos de esta focalización es contribuir a acentuar la exclusión de una gran parte de la población; en primer lugar, los padres de los niños que no pueden recibir el dinero de la ayuda. Pero no hay que olvidar tampoco a los ancianos y a los adolescentes escolarizados que consideran que el dinero al que tienen derecho debería llegarles directamente en lugar en vez que sea atribuido a otra persona.³⁶

CONCLUSIÓN: ALGUNAS ENSEÑANZAS DE LA ANTROPOLOGÍA IMPLICADA

El exceso de focalización en algunos grupos metas en detrimento de otros grupos de la sociedad, la falta de interés por el lugar y el estatuto de los alimentos y el desconocimiento de las prioridades alimentarias de las personas, refuerzan los efectos negativos de los programas de ayuda, y les confieren una dimensión vertical y

³⁶ La sectorialización y la dispersión de los recursos se deben a la falta de enfoque global que caracteriza a los programas de ayuda. Tienen como efecto multiplicar los trámites y sobrecargar la burocracia. Estas desarticulaciones son características relativamente constantes de la mayoría de los programas de salud, no sólo en México. Véase Suremain *et al.* (2003) para un ejemplo de Bolivia y Perú.

autoritaria. Por lo general, los beneficiarios deben asistir a sesiones mensuales o bimensuales de información y capacitación (sanitaria y/o alimentaria), y también a Comités de Promoción Comunitaria organizados bajo los auspicios de las autoridades municipales. Sin embargo, en vez de ser un momento privilegiado para discutir e intercambiar libremente experiencias cotidianas, las madres enfrentan auténticos interrogatorios que pueden llegar hasta reprimendas o sanciones. De las tres veces que estaba asistiendo a un Comité, Anita sintió que se le culpaba de “mala conducta”, hasta de “desvío de la ayuda”, cuando evocó su situación familiar.

La actitud de Anita frente a estas reuniones es a la vez paradójica y rica en enseñanzas sobre las condiciones de aplicación y las modalidades de supervisión de los programas de ayuda. Por un lado, Anita es consciente de que elude el sistema, al sustituir temporalmente a la madre de Justino; por otro, ya no soporta las sesiones colectivas que mantienen la estigmatización fuerte que ya ha sufrido y que sigue sufriendo Justino en la escuela. Anita tiene una actitud fatalista con respecto al programa: “Tomo lo que hay para tomar; ¿qué importa si el dinero ya no viene?”. Con el paso del tiempo, ella considera que hace “todo lo posible” en beneficio de su nieto con lo poco que tiene.

“Hacer feliz a la gente a pesar de ellos” es la postura cuando menos paternalista que todavía se observa en numerosos programas de desarrollo (Atlani-Duault, 2005; Suremain, 2012). El paradigma empezó a cambiar en los años noventa, con el éxito de los “métodos participativos” (Fals-Borda y Anisur Rahman, 1991). Entre los instrumentos adelantados, el *empowerment* ha adquirido una importancia considerable, al punto de que se ha convertido en la marca de fábrica ideológica y metodológica de los programas de lucha contra la pobreza implantados por las Naciones Unidas. Cabe recordar que se trata de un proceso social, presentado como multidimensional, mediante el cual las personas y los grupos se potencian mutuamente mediante la participación en un proyecto comunitario. Puesto que las capacidades de análisis y de acción de todos aumentan, se supone que el proyecto

desemboca en una forma de desarrollo más en consonancia con los valores sociales y culturales de la sociedad local (Cernea, 1985; Cheater, 1999).

¿Hasta qué punto se conforma el programa Prospera a los conceptos de responsabilidad colectiva y de *empowerment* individual? ¿De qué forma esta orientación ideológica y metodológica permite combatir la inseguridad alimentaria y la pobreza?

En ciertos aspectos, el programa es fiel al *doxa Onusiana*: por una parte, pretende reducir las múltiples desigualdades entre hombres y mujeres distribuyendo dinero a estas últimas; por otra parte, obliga a las beneficiarias a participar en sesiones colectivas, con la idea de que éstas van a ayudarlas a cambiar sus hábitos sanitarios y alimentarios; en fin, el programa presupone que las mujeres son las únicas beneficiarias posibles y que “por naturaleza” pueden hacerse cargo de la salud y la alimentación de los niños y, más allá, de todos los miembros de la familia.

Este enfoque tiene consecuencia la exclusión de los hombres, al igual que los ancianos y adolescentes, de la familia o no, que podrían cuidar al niño, o que lo hacen ya. Además, la imposición severa de criterios muy burocráticos —como la obligación de contar con los documentos de todos los miembros de la familia o de vivir bajo el mismo techo— excluye a familias cuya precariedad y aislamiento social podrían justificar una ayuda. Las frustraciones y los resentimientos de las familias más aisladas tienen efectos negativos sobre la vida cotidiana en la comunidad. Aun así, estos criterios siguen siendo básicos para las Naciones Unidas y las políticas públicas nacionales.

En la misma formación social (una pequeña ciudad), cuando un marco legal (un programa de ayuda) posibilita la existencia de nuevas categorías sociales (“beneficiarias”, “pobres”, “vulnerables”), cabe preguntarse por el proceso “de bifurcación de identidad” (Boyer, 2015) que engendra. Incluso a escala de una pequeña ciudad, la distribución de la ayuda favorece a unos y discrimina a otros; provoca celos en el mejor de los casos y genera conflictos dentro de las familias en el peor. ¿Cómo evitar conflictos

susceptibles de producir rupturas definitivas? Sin duda valdría la pena reconsiderar los criterios de adjudicación, y proceder a estudios etnográficos previos. Éstas son algunas de las enseñanzas que puede entregarnos el enfoque antropológico implicado en la lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria.

BIBLIOGRAFÍA

- ATLANI-DUAULT, Laëtitia (2005). *Au bonheur des autres. Anthropologie de l'aide humanitaire*. Nanterre: Société d'Ethnologie.
- BEY, Marguerite (2003). "The Mexican child. From work with the family to paid employment". *Childhood* 10 (3): 287-299.
- BEY, Marguerite (2008). "Le programme social Progresas-Oportunidades au Mexique. De vieilles recettes pour un nouveau modèle". *Revue Tiers-Monde* 196: 881-900.
- BOYER, Véronique (2015). "Énoncer une 'identité' pour sortir de l'invisibilité. La circulation des populations entre les catégories légales (Brésil)". *L'Homme* 214: 7-36.
- CERNEA, Michael (editor) (1985). *Putting People First*. Nueva York: Oxford University Press.
- CHEATER, Angela P. (editor) (1999). *The Anthropology of Power: Empowerment and Disempowerment in Changing Structure*. Londres: Routledge.
- CLÉMENT, Alain (2008). "Faut-il nourrir les pauvres? Une perspective historique" [en línea]. *Anthropology of Food* 6. Disponible en <<http://aof.revues.org/4283#tocto1n6>>.
- DELPEUCH, Francis (2004). "La transition nutritionnelle, l'alimentation et les villes dans les pays en développement". Disponible en <<http://revues.cirad.fr/index.php/cahiers-agricultures/article/viewFile/30418/30178>>.
- ESCOBAR LATAPÍ, Agustín, y Mercedes González de la Rocha (editores) (2000-2002). *Logros y retos: una evaluación cualitativa del Progresas*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- FALS-BORDA, Orlando, y Mohammad Anisur Rahman (editores) (1991). *Action and Knowledge: Breaking the Monopoly with Participatory Action-Research*. Nueva York: The Apex Press.

- FASSIN, Didier (2000). “La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d’aide d’urgence”. *Annales. Histoire, Sciences Sociales* 55 (5): 955-981.
- FISCHLER, Claude (1990). *L’Honnivore*. París: Odile Jacob.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION FOR THE UNITED NATIONS (FAO) (1996). “Cumbre Mundial sobre la Alimentación”. <http://www.fao.org/wfs/index_es.htm>.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION FOR THE UNITED NATIONS (FAO) (2015). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. La protección social y la agricultura: romper el ciclo de la pobreza rural*. Disponible en <<http://www.fao.org/3/a-i4910s.pdf>>.
- GOFFMAN, Erving ([1956] 1973). *La mise en scène de la vie quotidienne. Tome 1. La présentation de soi*. París: Les Éditions de Minuit.
- GOFFMAN, Erving ([1963] 1975). *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*. París: Éditions de Minuit.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes (coordinadora) (2006). *Procesos domésticos y vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- JANIN, PIERRE, y Charles-Édouard de Suremain (editores) (2005). “La question alimentaire en Afrique: risque et politisation”. *Revue Tiers Monde*, número especial, 46 (184): 727-736.
- JANIN, PIERRE, y Charles-Édouard de Suremain (2012). “L’insécurité alimentaire: dimensions, contextes et enjeux”. En *Population, mondialisation et développement*, editado por Luc Cambrezy y Véronique Petit, 147-167. París: La Documentation Française.
- KELLET, Mary (2009). “Children and young people’s voice”. En *Children and Young People’s Worlds: Developing Frameworks for Integrated Practice*, editado por Mary Kellet y Heather K. Montgomery, 237-252. Bristol: Policy Press.
- LALLEMAND, Suzanne (1988). “Adoption, fosterage et alliance”. *Anthropologie et Sociétés* 12 (2): 25-40.

- LAUTIER, Bruno (1998). "Pauvreté et politiques de la pauvreté au Mexique". En *L'insoutenable misère du monde. Économie et sociologie de la pauvreté*, editado por Richard Poulin y Pierre Salama, 159-211. Hull: Éditions Vents d'Ouest.
- LANCY, David F. (2012). "Unmasking children's agency". *AnthropoChildren* 2. Disponible en <<https://popups.uliege.be/2034-8517/index.php?id=1253&lang=es>>.
- LÉVI-STRAUSS, Claude (1968). *L'origine des manières de table. Mythologiques, tome III*. París: Plon.
- LEWIS, Oscar (1965). "The culture of poverty". *Scientific American* 215 (4): 19-25.
- MCMILLAN, Della E. (editor) (1991). *Anthropology and Food Policy. Human Dimensions of Food Policy in Africa and Latin America*. Atenas/Londres: The University of Georgia Press.
- MULENGA, Derek (1997). *Knowledge, Empowerment and Social Transformation: Participatory Research in Africa*. Atlantic Highlands: Zed Books.
- NAYAK, Smita (2016). *Whither Women: A Shift from Endowment to Empowerment*. Nueva Delhi: Epuedia Publications.
- OKONGWU, Anne Francis, y Joan P. Mencher (2000). "The anthropology of public policy: Shifting terrains". *Annual Review of Anthropology* 29: 107-124.
- PÉPIN-LEHALLEUR, Marielle (2003). "(Dés) affiliations et identité. Des femmes indiennes face aux politiques publiques au Mexique". *Ateliers* 26: 29-65.
- POTTIER, Johan (1999). *Anthropology of Food. The Social Dynamics of Food Security*. Cambridge: Polity Press.
- QVORTRUP, Jens (editor) (2005). *Studies in Modern Childhood. Society, Agency, Culture*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- SIMMEL, George ([1908] (1998)). *Les pauvres*. París: Presses Universitaires de France.
- SUREMAIN, Charles-Édouard de (2000). "Dynamiques de l'alimentation et socialisation du jeune enfant à Brazzaville (Congo)". *Autrepart* 15: 73-91.

- SUREMAIN, Charles-Édouard de (2007). “L’entourage nourricier de l’enfant. À partir d’exemples en Bolivie et au Congo”. *L’Autre. Cliniques, Cultures et Sociétés* 8 (3): 349-366.
- SUREMAIN, Charles-Édouard de (2012). “Méthodes de recherche qualitatives”. En *Dictionnaire des Cultures Alimentaires*, editado por Jean-Pierre Poulain, 475-482. París: Presses Universitaires de France.
- SUREMAIN, Charles-Édouard de (2013). “L’implication constructive. Anthropologie, recherche, développement”. *Habilitation à diriger des recherches*. París: Université de Paris Ouest Nanterre La Défense.
- SUREMAIN, Charles-Édouard de (2016). “¿La ‘mujer/madre’ como única responsable de la pobreza infantil? Etnografía crítica de algunos programas de salud contra la malnutrición del niño (ejemplos latinoamericanos)”. En *Lo esencial no puede ser invisible a los ojos: pobreza e infancia en América Latina*, editado por Mónica González Contró, Raúl Mercer y Alberto Minujin, 231-240. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/9/4041/12.pdf>>.
- SUREMAIN, Charles-Édouard de, y Clarice Cohn (editores) (2015). “Patrimoines alimentaires enfantins”. *Anthropology of Food* 9. Disponible en <<https://journals.openedition.org/aof/7755>>.
- SUREMAIN, Charles-Édouard de, y Esther Katz (2008). “Modelos alimentarios y recomposiciones sociales en América Latina”. *Anthropology of Food* S9. Disponible en <<https://aof.revues.org/6431>>.
- Suremain, Charles-Édouard de, y Élodie Razy (2011). “‘Tu manges aujourd’hui, tu ne manges pas le lendemain, ça c’est la pauvreté!’ L’incertitude alimentaire à Bamako”. En *La lutte contre l’insécurité alimentaire au Mali. Réalités et faux-semblant*, editado por Claude Arditi, Janin Pierre y Alain Marie, 249-278. París: Karthala.
- Suremain, Charles-Édouard de, Pierre Lefèvre, Emma Rubín de Celis y Edgar Sejas (editores) (2003). *Miradas cruzadas en el*

niño. Un enfoque interdisciplinario sobre la salud, el crecimiento y el desarrollo del niño en Bolivia y Perú. La Paz: Plural/Institut de Recherche pour le Développement/Éditions de l'Institut Français d'Études Andines.

TRAWICK, Margaret (2007). *Enemy Lines: Warfare, Childhood, and Play in Batticaloa.* Berkeley: University of California Press.

VALENCIA LOMELÍ, Enrique (2003). "La résurgence des politiques sociales au Mexique". *Revue Tiers Monde* 175: 555-582.

WARNIER, Jean-Pierre. (1999). *Construire la culture matérielle. L'homme qui pensait avec ses doigts.* Paris: Presses Universitaires de France.

Estrategias de alimentación en Ciudad Juárez: la recepción de los programas Comedores Comunitarios y Sin Hambre

Carmen Amelia Caballero Lozano¹

INTRODUCCIÓN

La seguridad alimentaria es una condición compleja que involucra varias dimensiones: la disponibilidad, el acceso y la utilización de los alimentos, a lo que se le agrega la estabilidad en el tiempo de las tres (FAO, 2011). En algunas ciudades, aunque el clima político sea estable y los alimentos se encuentren disponibles a través de comercios (en sus formas variadas), algunas personas tienen un acceso limitado a alimentos debido a escasez de recursos económicos u otros factores, como las distancias que deben recorrer para conseguirlos.

Si la imposibilidad de acceder a los alimentos en zonas urbanas se presenta por cuestiones económicas, es muy probable que también se involucren cuestiones de desigualdad y segregación. Se ha encontrado que en las zonas donde reside la población más pobre, los alimentos pueden ser costosos y de baja calidad (Shaw, 2006; Whelan *et al.*, 2002; Weatherspoon *et al.*, 2014). La pobreza y los conflictos que trae consigo, como el hambre y la mala alimentación, han llevado a diversos organismos a plantear políticas y programas sociales para disminuirla.

El apoyo de un programa social puede ayudar a los hogares a mejorar su condición en los momentos de escasez, crisis económica, desempleo, bajos salarios o aumento en el costo de los alimentos. Eso, más la puesta en práctica de otras estrategias,²

¹ Doctorante en Estudios Urbanos y Ambientales, El Colegio de México.

² Las estrategias son entendidas como el conjunto de formas que, “a partir de sus múltiples recursos (físicos, humanos, de capital, sociales y las formas de vida), una familia, un hogar o un individuo los maneja para lograr sus

podría ser la diferencia para que un hogar padezca o no inseguridad alimentaria.

Este artículo explora, en dos zonas de Ciudad Juárez, Chihuahua, denominadas Anapra y Kilómetro 29, si ser beneficiario del Programa Sin Hambre ha mejorado el acceso de los hogares a alimentos, y si acudir a los Comedores Públicos es una estrategia que ponen en práctica sus integrantes para asegurar su alimentación.

LA POLÍTICA ALIMENTARIA EN MÉXICO

La alimentación es una parte fundamental para el desarrollo pleno de una persona, no sólo para nutrirse, sino para poder realizar otras actividades. Si se pierde la capacidad para adquirir los alimentos, se merman el resto de las actividades del ser humano. Por lo regular, éste es el rubro al que se dedican la mayor parte de los ingresos en los hogares pobres. Cuando se carece de los medios para proveerse de alimentos se es susceptible de recibir ayuda, pues el Estado se ve obligado hasta cierto punto a mejorar esas condiciones.³

La idea de considerar a los pobres una responsabilidad pública tiene sus orígenes en Inglaterra, un poco antes de que se establecieran las leyes de ayuda, hacia el siglo xvi. En esa época, la Iglesia y aquellos ciudadanos más favorecidos económicamente veían en los pobres el sufrimiento de Jesús y se consideraba un buen gesto proveerles de lo necesario para vivir, sin adjudicar ninguna responsabilidad al Estado por su manutención. Posteriormente, con el establecimiento de las leyes isabelinas se diversificó el tipo

objetivos, en este caso, lograr una alimentación adecuada de acuerdo a su situación económica, sus características sociodemográficas, es decir, manejar los recursos para lograr los objetivos” (Appendini, 2014).

³En México esa obligación se ha vuelto un derecho: en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece “el deber que tiene el Estado de implementar las medidas necesarias para garantizar el derecho de toda persona a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad” (*Diario Oficial*, 22 de enero de 2013).

de ayuda, diferenciado entre aquellos que no podían trabajar, pero que si pudieran lo harían, y los que sí podrían trabajar, pero no querían hacerlo (Himmelfarb, 1988; Villarespe, 2002). En los siglos XVII y XVIII se modifica esta percepción, considerando a todos aquellos que deben trabajar para ganarse un salario como pobres, por lo que esta condición se denigra y éstos se ven como un mal para la sociedad porque la empobrecen.

En ese mismo país, Seeböhm Rowntree (en 1900) desarrolla una de las primeras investigaciones que demuestran la importancia de una buena alimentación para los trabajadores de las fábricas y la necesidad de que reciban un sueldo que les permita cubrir las cantidades de alimentos que requieren para cumplir sus funciones. Este estudio clasifica a las familias en dos tipos: “Aquellas cuyos ingresos totales eran insuficientes para obtener lo mínimo necesario para mantener de manera efectiva lo meramente físico (pobreza primaria), y las familias cuyos ingresos totales eran suficientes para mantener de manera efectiva lo físico, sin que una proporción fuera absorbida por otros gastos útiles o no (pobreza secundaria)” (Rowntree, 1971, 86-87).

A partir de la división de tipos de pobreza de Rowntree se percibe a los pobres de otra manera: ya no eran las personas que recordaban el sufrimiento de Cristo, y tampoco los impotentes, enfermos o ancianos de tres siglos atrás: eran la clase trabajadora de las fábricas que no ganaban suficiente para vivir adecuadamente y tenían que vender su fuerza de trabajo para sobrevivir. Aquellos que estaban impedidos para hacerlo se volvieron responsabilidad del Estado.

En México, en el periodo de Reforma hubo “un decreto de secularización de organismos de beneficencia o asistencia pública” (Villarespe, 2002: 25-27). Al quedar los pobres sin la ayuda que les proveía la Iglesia católica desde la Colonia, se convirtieron en protegidos del Estado, lo que podríamos considerar como un antecedente de la política social que sigue vigente hasta nuestros días.

Retomando la propuesta de Simón Barquera, Juan Rivera y Alejandro Gasca (2001), la política alimentaria incluye programas que pueden ser distinguidos en dos rubros generales: los relacionados con la producción de alimentos y los relacionados con el consumo de los mismos. La historia de los programas alimentarios en México inicia aproximadamente entre 1922 y 1924. Uno de los primeros fue el de Comedores Públicos, que otorgaba desayunos a niños en edad escolar de zonas urbanas de la Ciudad de México. Desde entonces este tipo de iniciativas han atravesado por varias etapas, “pasando de programas asistenciales a los integrales de coordinación intersectorial” (Barquera, Rivera y Gasca, 2001: 464).

Los programas alimentarios están estrechamente vinculados con las redes de abasto y distribución de los apoyos. Bajo ese esquema se crearon: la Compañía Nacional de Subsistencias Nacionales (Conasupo) en 1961, que operó cerca de 40 años; el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) en 1980; el Programa Nacional de Alimentación (Pronal) en 1983; Solidaridad, a principios de los años noventa; el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) en 1994; Oportunidades, en 2000, y más recientemente Prospera, en 2014. A la par se crearon otros, como los Programas de Fortificación con Micronutrientes en México, en 1942 (con el consumo obligatorio de sal yodada); el Programa de Cupones para Leche de Liconsa, en 1972; programas selectivos (Tortibonos y posteriormente Tortivales, en 1985 y 1990); Suplementación con Vitamina A, en 1993; programas de asistencia alimentaria del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) (alrededor de 10); otros programas de atención a la nutrición en México (en forma de alimentos, pero con un componente educativo), y el Enriquecimiento de Harinas desde 1999 (Barquera, Rivera y Gasca, 2001).

Algunos de estos programas tuvieron un carácter enfocado únicamente al mejoramiento de la nutrición, pues un alto número de mexicanos padece de subnutrición. Los nuevos programas como

Progresá, Oportunidades⁴ y Prospera⁵ se han vuelto “integrales” y se apoyan en varias instituciones para mejorar la situación familiar desde varios frentes (salud, educación y alimentación), buscando involucrar más a sus integrantes y a la comunidad en zonas urbanas.

Sin embargo, el número de pobres en México sigue aumentando, y con ello, el número de personas que padecen hambre. A fines de la década de los noventa, 41 millones de personas vivían en condiciones de pobreza y 17 millones de ellas, en extrema pobreza (Appendini, 1992: 81). Entre 2006 y 2010 la pobreza alimentaria aumentó de 13.8% de la población a 18.2%, “revirtiendo la tendencia positiva en la disminución de la pobreza alimentaria que se había venido produciendo desde 1996” (Urquía-Fernández, 2014: 93).

Otras mediciones estiman que hacia 2010, alrededor de 50 millones de mexicanos se encontraban en algún grado de inseguridad alimentaria, leve, moderado o severo (Damián, en prensa). La Food and Agriculture Organization for the United Nations (FAO) considera que poco más de 5% de la población total mexicana no se alimenta adecuadamente y está subnutrida; sin embargo, lo que parece ser un porcentaje bajo a simple vista se traduce en

⁴Oportunidades es un programa de transferencias condicionadas, conformado por cinco componentes estrechamente relacionados: educativo, salud, alimentación, patrimonial para dar incentivos a los jóvenes, y el dirigido a adultos mayores con apoyo monetario; así, el programa “impulsa y fortalece las capacidades individuales y colectivas, ya que estimula la participación de todos los integrantes de la familia; ésta resulta una de las aportaciones más importantes, las familias aprenden a ser parte activa de su desarrollo” (Hernández, Urquieta y Hernández, 2006: 29-37).

⁵Prospera “tiene como objetivo articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, la generación de ingresos, el bienestar económico, la inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigidas a la población en situación de pobreza, bajo esquemas de corresponsabilidad que les permitan a las familias mejorar sus condiciones de vida y asegurar el disfrute de sus derechos sociales y el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades” (Portal único del gobierno, 2016).

más de 10% de la población sólo considerando el grado severo de inseguridad alimentaria. Para 2014, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) estimó que en México existían más de 55 millones de personas en situación de pobreza, y de ellas, 11 millones en pobreza extrema. Hasta ese momento, pudimos observar que la pobreza y la inseguridad alimentaria, lejos de ser eliminadas, se acrecentaron. Sin embargo, datos más recientes indican una reducción porcentual de -3.5% del número de pobres entre 2014 y 2016, y -18.1% en pobreza extrema, es decir, 53 millones y 9 millones, respectivamente.⁶

Al mismo tiempo, el costo de la canasta alimentaria ha ido aumentando constantemente. Para 2014, su valor era de 1 224.98 pesos en el medio urbano y, de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (2016), esa canasta costaría alrededor de 2 400 pesos si descontamos los abarrotes no comestibles,⁷ mientras que el salario mínimo ha tenido un incremento muy lento en comparación con el costo de los alimentos (el salario mínimo diario es de 88.36 pesos, a partir de diciembre de 2017).

Algunos estudios realizados en México (por ejemplo, Román: 1989; González y Escobar 1991; Aboites, 2010) demuestran que el incremento en el precio de los alimentos afecta en mayor medida a los estratos económicos más bajos, ya que el consumo está determinado principalmente por el ingreso, y a éste se pueden sumar características como cultura, edad, escolaridad, rasgos étnicos, entre otras. Thomas Pogge y Sanya Reddy (2009) comparten esta idea al encontrar que en los países pobres los alimentos no son mucho más baratos que en los países ricos, como se había pensado, donde las familias destinan cada vez menos parte de su ingreso al consumo de los mismos. Otros estudios muestran que entre 1992 y 2012 se ha reducido el gasto en

⁶ Sin embargo, dado que se hicieron algunos cambios en la medición de los ingresos, estos datos no son del todo comparables.

⁷ A noviembre de 2017, el Coneval estima la canasta urbana en 1 475.92 pesos y la no alimentaria en 1 483.97 pesos, dando como resultado 2 959.88 pesos.

alimentos tradicionales mexicanos, a la par que ha aumentado en alimentos nuevos (Yúnez, 2014).

La presencia elevada de pobreza en las ciudades, el aumento del valor de los alimentos y el incremento limitado del salario mínimo afectan el consumo de alimentos en los hogares. Aun bajo esas condiciones, la incorporación a alguno de los programas alimentarios no está garantizada, incluso si los hogares se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

LOS PROGRAMAS COMEDORES COMUNITARIOS Y SIN HAMBRE

La Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) es una política social creada en 2013⁸ que surgió como una de las respuestas “al aumento de los índices de carencia alimentaria en 2010; otra fue la reforma constitucional de los artículos 4 y 27, donde se establece la alimentación como un derecho fundamental” (Urquía-Fernández, 2014: 2). Según el decreto que le dio forma, la CNCH busca solucionar los problemas relacionados con el hambre a través de una estrategia integral que se apoya en instituciones de los tres niveles de gobierno, la iniciativa privada, la sociedad civil, las instituciones educativas y la ciudadanía en general (Gob.mx, 2016). Este programa heredó de Progres y Oportunidades la manera de destinar los recursos⁹ seleccionando a un segmento de la población a través de distintos indicadores, entre los que se incluye tener un acceso limitado a alimentos. El programa define su población objetivo como “todas aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza extrema y que también presentan carencia

⁸ El programa guarda similitudes con programas implementados en otros países, como Fome Zero en Brasil, la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015 de Perú, el Programa Hambre Cero de Guatemala y el Plan de Acción del Desafío Hambre Cero de Antigua y Barbuda, entre otros.

⁹ La focalización de los recursos ha sido criticada por excluir a otros segmentos de la población y por ser clientelista, pero se le atribuye haber generado mejores relaciones con los gobiernos locales y la sociedad civil (Torres y Del Roble, 2002).

por acceso a la alimentación” (Coneval, 2013: 25), recuperando los indicadores utilizados por Coneval en la medición multidimensional de la pobreza.

Al igual que Progresá, la CNCH considera, además de la alimentación, los aspectos educativos y de salud, pero agrega vivienda, servicios e ingresos. Al autodenominarse como una estrategia que une las acciones de otras dependencias, no tiene un presupuesto operativo asignado. Hemos mencionado anteriormente que gran parte de la política alimentaria ha estado orientada a la distribución y el consumo de alimentos; tal es el caso del Programa Alimentario Sin Hambre y el Programa de Comedores Comunitarios que forman parte de la cnch.

El Programa de Comedores Comunitarios tiene como objetivo “incrementar el acceso a alimentos en los territorios urbanos y rurales ubicados en las Zonas de Atención Prioritaria mediante su equipamiento y abasto [...] implica [...] contar con un comedor; una vez aceptado se les destina una cantidad para adquirir procesos de organización comunitaria y el diseño de procedimientos que permitan que la población se involucre y responsabilice de la operación de los Comedores para atender a las personas que asisten a los mismos” (Sedesol, 2015: 2). Para implementarlo, es necesario que los vecinos de una colonia hayan gestionado y manifestado su interés por el programa, que incluye principalmente el equipamiento de la cocina. Generalmente, los comedores se instalan en espacios destinados al desarrollo de la comunidad para ofrecer talleres, como los Centros Comunitarios.

La CNCH ha tenido dos etapas. En la primera se seleccionaron 400 municipios de todos los estados del país, cinco de ellos en Chihuahua: Guachochi, Guadalupe y Calvo, Morelos, Chihuahua y Juárez. El criterio de selección fue establecido a partir de las recomendaciones emitidas en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012: “Priorizar la atención de la población pobre tanto en municipios rurales con altos porcentajes de población en pobreza, como en municipios urbanos que concentran grandes volúmenes de población pobre”, y que además

en esos municipios se encontrara al menos la mitad de la población objetivo de la Cruzada (Coneval, 2014: 31). En la segunda etapa (en 2014) se añadieron 612 municipios, 13 de ellos en Chihuahua.

EL RECIBIMIENTO DE LOS PROGRAMAS COMEDORES PÚBLICOS Y SIN HAMBRE EN CIUDAD JUÁREZ

Ciudad Juárez es una ciudad fronteriza del norte de México. En sus primeros años tuvo una producción agrícola importante que le permitía abastecer de alimentos a sus habitantes de manera parcial. Su crecimiento fue gradual y se aceleró con la llegada del ferrocarril. A partir de la década de los años sesenta, la ciudad experimentó una rápida urbanización debido a la convergencia de tres fenómenos: el final del Programa de Braceros en 1964, que dejó a miles de campesinos en la frontera a la espera de un trabajo o intentando entrar de nuevo a Estados Unidos; la implementación del Programa Nacional Fronterizo (Pronaf), y el Programa Industrial Fronterizo en 1965, que permitió la instalación de parques industriales y maquiladoras que atrajeron a migrantes de todo el país.

El crecimiento de las maquiladoras y el aumento en número de sus empleados demandaron vivienda y servicios, lo que afectó la planeación adecuada de la ciudad, pues ésta comenzó a crecer hacia el sur con la construcción de miles de viviendas de interés social, sin recuperar otras zonas de la ciudad. Ésta actualmente muestra un patrón de distribución de la población donde los más pobres (los que ganan menos de dos salarios mínimos) se localizan hacia el norponiente y el surponiente de la ciudad.

Juárez es uno de los 400 municipios seleccionados por la CNCH desde la primera etapa de implementación, ya que cuenta con un alto porcentaje de población en pobreza extrema y un alto porcentaje de población con carencia alimentaria. Entre 2010 y 2015, el Coneval colocó a Ciudad Juárez en el noveno puesto de los 15 municipios o demarcaciones con el mayor número de personas en situación de pobreza, con 396 882 habitantes. Por su parte, el

Plan Municipal de Desarrollo (2013-2016) del municipio de Juárez menciona que cerca de 62 822 personas (4.8% de la población) se encuentra en situación de pobreza extrema; 727 500 (64.7%) tienen al menos una carencia social y 133 766 (11%) tienen al menos tres carencias sociales.¹⁰ Asimismo, 408 254 personas (33.8% de la población) tienen carencias por acceso a la alimentación.

Estas personas, como mencioné anteriormente, se distribuyen en zonas marginadas de la ciudad donde no cuentan con todos los servicios básicos. En algunas colonias el agua es repartida a través de pipas mediante un sistema de canje de boletos de forma gratuita (a cada vivienda le corresponden por semana entre cuatro y seis botes de 200 litros); cuando se terminan pueden comprar más por 12 pesos cada bote. La mayoría de las calles no están pavimentadas y cuando hace viento se levanta polvo que provoca alergias a gran parte de la población. En algunos sectores las viviendas están construidas con bloques de cemento y adobe, pero abundan las casas construidas con cartón y planchas de madera.

De esas zonas con carencias se seleccionaron dos que comparten varias características sociodemográficas —nivel educativo, valor del suelo, disponibilidad de alimentos, entre otras—, pero cuya localización es diferente: una se encuentra al norte y está más urbanizada (con mayor número de avenidas pavimentadas, más tiendas, más escuelas, y más cercana a los mercados populares); la otra se encuentra al sur, con un par de primarias, sólo la avenida principal pavimentada y muy pocas tiendas. En el mapa 1 se presentan las zonas de estudio seleccionadas.

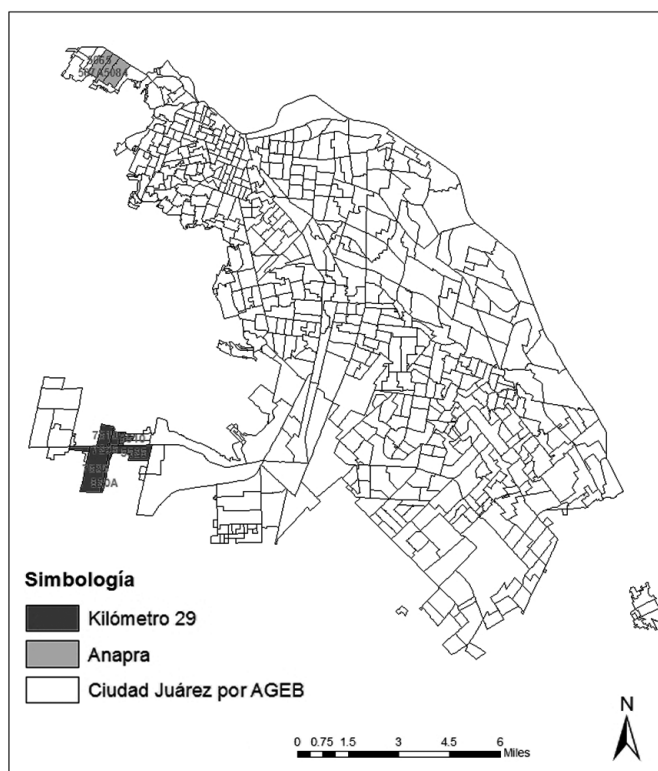
A la zona de estudio al norte de la ciudad la denominamos Anapra y a la del sur Kilómetro 29, por ser el nombre en cada caso de una de las colonias que las conforman. Se realizaron 20 entrevistas a principios de 2016 para conocer, entre otros temas, si el Programa Alimentario Sin Hambre mejora las condiciones

¹⁰ Los indicadores de carencia social son: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, y acceso a la alimentación (PMD, 2014: 227).

del hogar, si el de Comedores Comunitarios tiene presencia en la zona, y si acudir a estos comedores es una estrategia de los hogares para mejorar su seguridad alimentaria.

En los hogares entrevistados encontramos que un número importante reciben apoyo a través de becas o programas sociales. La mayoría reconocieron a la Sedesol como la responsable de entregar los recursos y manifestaron asistir a juntas con cierta periodicidad para mantenerse dentro del programa; algunos otros comentaron que perdieron el apoyo al no asistir a las reuniones.

MAPA 1
SELECCIÓN DE ZONAS DE ESTUDIO



Fuente: Elaboración propia, con información del Censo de Población y Vivienda 2010.

En la tabla 1 se muestra el número de personas beneficiadas por zona de estudio. Podemos observar que casi la mitad de nuestra

muestra es apoyada por alguno de los programas. El más nombrado es el programa Oportunidades-Prospera, que da a las familias dinero en efectivo según el número de hijos en edad escolar del hogar, transferencias que están condicionadas, entre otras cosas, a su asistencia a consultas y revisiones médicas. Los otros programas mencionados son 70 y Más, Sin Hambre y Escolar. Este último es un programa del gobierno del estado, consistente en una beca en dos pagos en efectivo, condicionados por las calificaciones, para estudiantes de secundaria y preparatoria. Se otorga dos veces durante el ciclo escolar, con la finalidad de adquirir útiles escolares, uniformes u otras cosas necesarias para la escuela.

TABLA 1
NÚMERO DE PERSONAS BENEFICIADAS POR PROGRAMAS SOCIALES

Programa social	Zona de estudio		Total
	Anapra	Km 29	
Oportunidades	17	14	31
Escolar	0	5	5
Sin Hambre	5	0	5
70 y Más	1	0	1
Total	23	19	42

Fuente: Elaboración propia.

Los beneficiarios del Programa Alimentario Sin Hambre corresponden a una familia nuclear, en la que el padre recién volvió al trabajo después de una larga incapacidad y es el único que aporta ingresos al hogar. La persona entrevistada es beneficiaria del programa desde hace un año y medio (casi desde que el programa comenzó). El apoyo que recibe consiste en la entrega de una despensa cada dos meses, con valor de 1 160 pesos, que incluye: aceite, huevo, frijol, arroz, sopas, harina, un paquete de Maseca, lentejas, sardinas, atún, café y avena (los mencionados al momento de la entrevista); se compone de 15 artículos en total. Para recoger la despensa debe trasladarse hacia el centro de la ciudad. De forma complementaria, ella y uno de sus hijos

de cinco años reciben 240 pesos en efectivo cada uno. Cada dos meses que recibe la ayuda, acostumbra compartirla con sus vecinos. Su percepción es que recibe bastante, por lo que hace una despensa pequeña en la que incluye un poco de cada alimento recibido. Cuando se termina su parte de la despensa, los vecinos le comparten otros alimentos que han comprado, como una especie de recuperación. Recibir el apoyo del programa ha mejorado su situación alimentaria, y fue particularmente útil cuando su pareja quedó desempleada.

Algunos entrevistados manifestaron su interés en ser beneficiarios del Programa Alimentario Sin Hambre, pues consideran tener más carencias que sus vecinos; sin embargo, cuando los evaluadores del programa han acudido a las colonias no son tomados en cuenta a pesar del alto grado de vulnerabilidad en el que se encuentran. La percepción en estos casos es que la ayuda no es suficiente para todos y que debería ser más amplia la cobertura.

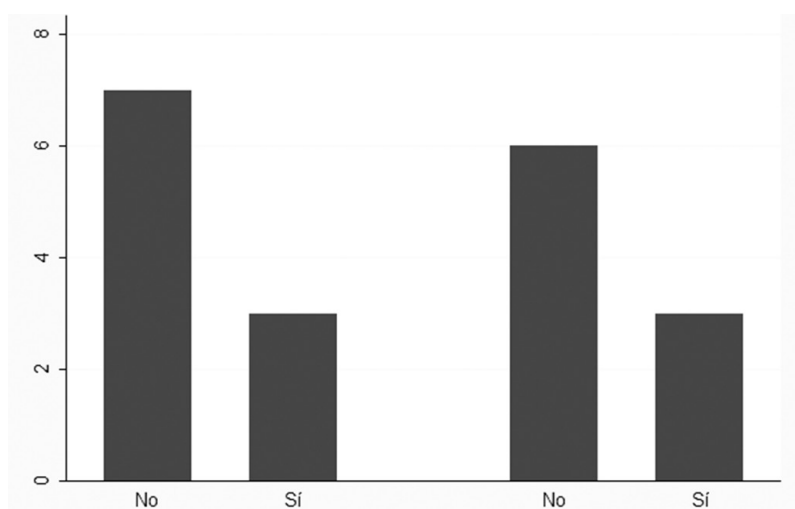
En ambas zonas encontramos un Centro Comunitario, donde se ofrece el servicio de Comedores Comunitarios. En Anapra el costo es de cinco pesos y en Kilómetro 29, de tres pesos; esto puede deberse a las condiciones más precarias de la segunda zona. Al preguntarles si han asistido al comedor, la respuesta fue menor a la esperada, pues sólo en seis hogares (tres en cada zona) reconocieron asistir regularmente o haber asistido al menos una vez. En la gráfica 1 se muestran los hogares que asisten a comedores públicos.

De los entrevistados que confirmaron asistir a los comedores, ninguno lo hace diariamente; sus visitas se dan en función de las actividades que realicen cerca del Centro Comunitario: algún trámite, pagar servicios, ir de compras a alguna tienda cercana o, como comentaron en la zona Kilómetro 29, cuando asisten a una escuela cercana para recoger una despensa que reparte una asociación civil juareense y aprovechan la salida.

La percepción del comedor es similar en ambas zonas: la comida les parece regular, pero reconocen que el costo es muy bajo y por eso no pueden esperar ni exigir más. Generalmente asisten

a la hora del desayuno, por lo que deben llegar temprano; de lo contrario, la comida se termina y corren el riesgo de encontrar cerrado. El desayuno se compone de un platillo tradicional mexicano sencillo (la variedad es huevo, chilaquiles, molletes, entre otros) y un vaso de atole.

GRÁFICA I
ASISTENCIA A COMEDORES PÚBLICOS



Fuente: Elaboración propia en Stata 12.

En uno de los hogares mencionaron que acudían dos o tres veces por semana a desayunar, antes de dejar a la hija en la escuela, pero cerraron ese comedor y ahora el único abierto es el del Centro Comunitario, que les queda más retirado, por lo que es difícil que asistan con la misma frecuencia. De los vecinos que respondieron haber ido alguna vez al comedor, varios comentaron que fue porque querían conocerlos y saber cómo eran, no porque lo necesitaran. Algunos vecinos que respondieron negativamente comentaron que, en cambio, conocen a varias personas que sí asisten regularmente; pareciera que las visitas al comedor no son muy bien percibidas por toda la comunidad o frente a las personas orientadas principalmente a la producción de alimentos con importantes apoyos al campo, y externas.

CONCLUSIONES

Las políticas alimentarias en México han estado presentes por casi un siglo. Incluyen la distribución y el consumo de alimentos. Entre los programas de distribución más importantes figura el de la leche Liconsa, que ha operado en el medio rural y urbano. Los nuevos programas, más focalizados e integrales, atienden a los grupos más vulnerables de la sociedad, dejando fuera a miles de hogares que también se encuentran en situaciones de desventaja y con recursos muy limitados.

A pesar de que los programas no se han interrumpido y que logran llegar a ciertos sectores, la pobreza no ha disminuido, sino que ha aumentado, especialmente en las ciudades, donde la desigualdad se hace cada vez más evidente. Los programas de reparto de alimentos en especie son valorados de manera positiva por sus beneficiarios, sobre todo cuando los ingresos son precarios e inestables, y por temporadas pueden representar la única fuente de alimentos disponible. También se reportó un sistema de intercambio entre vecinos para asegurar por más tiempo la entrada de alimentos. En el peor de los casos, el apoyo puede desvirtuarse y los inscritos al programa venden los productos recibidos, lo que demuestra que la frecuencia de la distribución actual no es eficiente.

En Ciudad Juárez la pobreza también ha aumentado. Esto se refleja en la precariedad en la que viven miles de familias. En las entrevistas realizadas pareciera que la asistencia a los comedores públicos es menor de la que se esperaba, pese a que los costos son muy económicos. Contar con un Comedor Comunitario cerca no representa una estrategia para mejorar su alimentación ni su seguridad alimentaria, en tanto que no lo visitan regularmente y llegan a perder los derechos obtenidos.

El número de beneficiarios de otros programas sociales es mayor de los que asisten a los comedores. El apoyo de dichos programas mediante dinero en efectivo es más apreciado por los miembros de los hogares porque pueden diversificar su uso y no

destinarlo sólo a la compra de alimentos. En el momento de las entrevistas, los habitantes de ambas zonas de estudio esperaban la llegada de los evaluadores del Programa Alimentario Sin Hambre para ser considerados parte de la selección y comenzar a recibir sus beneficios.

BIBLIOGRAFÍA

- ABOITES, Gilberto (coordinador) (2010). *Patrones de consumo alimentario en México. Retos y realidades*. México: Trillas.
- APPENDINI, Kirsten (1992). *De la milpa a los tortibonos. La reestructuración de la política alimentaria en México*. México: El Colegio de México.
- APPENDINI, Kirsten (2014). “Situación alimentaria general en México, consumo y estrategias”. Entrevista por Carmen Caballero Lozano. El Colegio de México, 29 de octubre.
- APPENDINI, Kirsten, Raúl García Barrios y Beatriz de la Tejera (2003). “Seguridad alimentaria y ‘calidad’ de los alimentos: ¿una estrategia campesina?” *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 75: 65-83.
- ÁVILA CUIEL, Abelardo (2012). *Construcción de una Canasta Normativa Alimentaria para el DF*. Disponible en <http://data.evalua.cdmx.gob.mx/files/pobreza/3_cna_construccion.pdf>.
- BARQUERA, Simón, Juan Rivera y Alejandra Gasca García (2001). “Políticas y programas de alimentación y nutrición”. Disponible en <<http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>>.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2013). *Estudio exploratorio de los comedores comunitarios Sedesol*.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2014). <<http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>>.
- CRUZADA NACIONAL SIN HAMBRE. Disponible en <<http://sinhambre.gob.mx/definicion-de-hambre-en-la-cnch/>>.
- DAMIÁN, Araceli (en prensa). “Pobreza y crisis alimentaria”. En *Balance de la política social y los desafíos del futuro*, editado por Óscar A. Martínez. México: Universidad Iberoamericana.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION FOR THE UNITED NATIONS (FAO) (2011). “Enseñanzas de la crisis alimentaria mundial de 2006-2008”. En *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2011*, 23-34.

- GONZÁLEZ, Mercedes, y Agustín Escobar (1991). *Social Responses to Mexico's Economic Crisis of The 1980s*. San Diego: Universidad de California.
- HERNÁNDEZ, Mauricio, José Urquieta y Bernardo Hernández (editores) (2006). *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2006. Tomo II. Alimentación*. México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Himmelfarb, Gertrude (1983). "I. Prólogo: antes de la Revolución". En *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*, 31-54. México: Fondo de Cultura Económica.
- ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (INPC) (2016). Disponible en <http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/tablas_indicadores/Paginas/inpc_2016.aspx>.
- LEWIS, OSCAR (1982). "La cultura de la pobreza". En *Ensayos antropológicos*, 107-123. México: Grijalbo.
- PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 2013-2016 (PMD) (2014). Heroica Ciudad Juárez. Gobierno Municipal 2013-2016.
- POGGE, Thomas, y Sanya Reddy (2009). "La gran incógnita: magnitud, distribución y tendencia de la pobreza global". En *Hacer justicia a la humanidad*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Filosóficas/ Comisión Nacional de Derechos Humanos/Fondo de Cultura Económica.
- PROGRESA. Página oficial del gobierno de México. Disponible en <www.gob.mx/prospera/que-hacemos>
- ROMÁN, Guido (1989). "El consumo alimentario de la población de bajos ingresos en la ciudad de México". *Estudios Demográficos y Urbanos* 4 (2): 377-394.
- ROWNTREE, Seebohm (1971). *Poverty. A Study of Town Life*. Policy Press/The Joseph Rowntree Charitable Trust.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) (2015). Programa de Comedores Comunitarios. En <<https://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/comedores-comunitarios>>.
- SHAW, Hillary J. (2006). "Food deserts: Towards the development of a classification". *Geografiska Annaler* 88 B (2): 231-247.

- TORRES, Gerardo, y Mario del Roble (2002). “Las políticas sociales alimentarias y la reforma del estado en América Latina. La discusión vigente”. *Espacio Abierto* 11 (2): 227-250.
- URQUÍA-FERNÁNDEZ, Nuria (2014). “La seguridad alimentaria en México”. *Salud Pública de México* 56.
- VILLARESPE, Verónica (2002). “La identificación de la pobreza”. En *Pobreza. Teoría e historia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Económicas/Juan Pablos.
- WEATHERSPOON, Dave, James Oehmke, Assa Dembele y Lorraine Weatherspoon (2015). “Fresh vegetable demand behaviour in an urban food desert”. *Urban Studies* 52 (5): 960-979.
- WHELAN, Amanda, Neil Wrigley, Daniel Warm y Elizabeth Canning (2002). “Life in a ‘food desert’”. *Urban Studies* 39 (11): 2083-2100.
- YÚNEZ, Antonio (2014). “Old foods and new consumers in Mexico under economic reforms”. *African Journal of Agricultural and Resource Economics* 9 (1): 33-53.

Elementos para uma agenda de pesquisa em segurança alimentar e nutricional à luz da antropologia

Renata Menasche¹ y Carmen Janaina Batista Machado²

INTRODUÇÃO

Falar em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) implica em falar de comida, de vida e de políticas públicas. Este trabalho é delineado a partir do entendimento de que isso deve ser feito com particular atenção à dimensão cultural: da comida, da vida e das políticas públicas.

É assim e compreendendo o comer como ato político que propomos buscar na antropologia —da alimentação e do consumo, entre outras— abordagens que possam iluminar reflexões sobre temas pertinentes a SAN.

Bom exemplo nesse sentido é o estudo de Maria do Carmo Soares de Freitas (2003), conduzido em bairro popular da cidade brasileira de Salvador, onde a autora realizou uma etnografia da fome. Tendo presente que a fome é “fenômeno produzido pelo contexto político, social, histórico e econômico”, Soares de Freitas (2002: 56) constrói sua observação e argumento de modo a evidenciar que esses “elementos do tecido macrossocial estão inseridos no mundo íntimo e cotidiano, conforme a interpretação dos famintos”, assim desvelando a fome sob o ponto de vista de quem a experiencia.

Também nessa perspectiva estão os trabalhos dedicados a estudar produtos alimentares tradicionais e sua inserção em

¹ Doutora em Antropologia, professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal de Pelotas e Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Alimentação, Consumo e Cultura (GEPAC). Conselheira do Consea.

² Doutora em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

modos de vida e constituição enquanto patrimônio; ou aqueles dedicados a etnografar hábitos alimentares de grupos sociais específicos, tais como indígenas, quilombolas, camponeses ou migrantes. Do mesmo modo, estudos voltados a desvendar como distintos segmentos sociais se colocam diante das tendências da alimentação contemporânea; ou como são construídas e percebidas, nesse quadro, peças publicitárias ou embalagens de alimentos. Ainda, entre outros, aqueles que se propõem a observar o consumo como realizado por beneficiários de programas de transferência de renda. Percepções e ações associadas à alimentação e ao consumo trazem a marca da diversidade, fazendo da antropologia uma abordagem particularmente interessante no que se refere à SAN.

Este capítulo toma por ponto de partida uma breve apresentação da experiência brasileira em SAN para, na sequência, conduzir o olhar para o Programa Bolsa Família (PBF), que, a partir de 2004, unificou os programas nacionais de transferência de renda, constituindo-se no principal instrumento da política social governamental do país. Tendo já mais de uma década de vigência, o programa tem sido objeto de pesquisas que evidenciam avanços dele decorrentes relacionados à saúde, educação e autonomia. Há ainda trabalhos que abordam outras dimensões pertinentes à reflexão sobre políticas sociais e é nessa perspectiva que, a partir das margens do Estado, propomos explorar elementos que possam contribuir para o repertório de perspectivas de análise de políticas públicas relacionadas a SAN.

UM PANORAMA DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM SAN

Após uma década em que o combate à fome foi colocado como eixo estratégico da agenda das políticas públicas do país, em 2014 o Brasil deixou de constar do Mapa Mundial da Fome. Relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, 2015) mostra que —ainda que naquele ano fossem contabilizados nada menos que 3.4 milhões de pessoas em con-

dição subalimentar no país, o que indica a dimensão do desafio posto às políticas sociais estabelecidas— o número de brasileiros considerados em situação de subalimentação reduziu-se, no período, em 82%. Tal conquista, ainda conforme avaliação da FAO (2016: 1), é decorrente “da decisão política de promover o crescimento econômico com distribuição de renda e o desenvolvimento de diversas políticas públicas com grande impacto nas famílias em situação de vulnerabilidade social”, cabendo aí destaque à agenda de Segurança Alimentar e Nutricional, especialmente “ao lançamento da Estratégia Fome Zero, à recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), à institucionalização da política de SAN e à implementação, de forma articulada, de políticas de proteção social e de fomento à produção agrícola” (FAO, 2014: 6).

Como elemento central na construção dessa agenda de SAN, está o Consea, que fora extinto na década anterior e recriado em 2003, no início do primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva. O Consea é órgão de assessoramento imediato à Presidência da República, de caráter consultivo, formado por um terço de conselheiros(as) de governo (19) e dois terços da sociedade civil (38), aí estando representados agricultores familiares, mulheres agricultoras, movimento agroecológico, agricultura urbana, indígenas, mulheres indígenas, quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais (povos de matriz africana, pescadores artesanais, quebradeiras de coco babaçu, etc.), movimento urbano, pesquisadores, pessoas com necessidades alimentares especiais, centrais sindicais, grupos religiosos e associações patronais. Nas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional —realizadas em 1994, 2004, 2007, 2009, 2011 e 2015— reúnem-se milhares de participantes, que deliberam sobre os princípios e ações do Consea.

É no bojo desse processo, que tem como marcas a participação social e a intersetorialidade, que, em 2006, foi promulgada a Lei nº 11.346, Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que estabelece o Sistema Nacional de Segurança

Alimentar (SISAN), composto por: Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional —que reúne os ministérios cuja atuação tem impacto na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional—; órgãos e entidades de SAN da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN. Ainda compondo o marco institucional de SAN no Brasil, temos que em 2010 foi criada a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e incluído na Constituição Federal o Direito Humano à Alimentação Adequada (Consea, 2015).

Assim, é estabelecido em lei que “A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” (Brasil, 2006).

Tal conceito orienta os posicionamentos do Consea que, desse modo, tem pautado as suas proposições no sentido de: democratização do acesso à terra e garantia dos direitos territoriais das populações tradicionais, fortalecimento da agricultura familiar e agroecológica, restrição ao uso de agrotóxicos e rejeição aos cultivos transgênicos, proteção da agrobiodiversidade e reconhecimento dos direitos decorrentes dos conhecimentos tradicionais associados, denúncia das consequências do aumento do consumo de alimentos processados e ultraprocessados, reconhecimento de saberes e práticas da alimentação como patrimônio cultural. E é nesse escopo que se encontram programas propostos pelo Consea para implementação pelo governo federal, tais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que assegura a compra institucional de alimentos da agricultura familiar, ou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE),

que estabelece que 30% de todo o orçamento da alimentação escolar seja destinado à aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar.

Vale ainda menção ao avanço representado pela segunda edição do *Guia Alimentar da População Brasileira* (Ministério da Saúde, 2014), que, tomando por pressupostos os direitos à saúde e à alimentação adequada e saudável, associa a alimentos minimamente processados o atributo da saudabilidade, estabelecendo relação entre obesidade, sobrepeso e doenças crônicas, que crescentemente têm atingido a população brasileira, ao consumo de alimentos processados.³

É nesse quadro que se pode entender o lema escolhido para a 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), realizada em 2015: “Comida de verdade no campo e na cidade”. O manifesto aprovado pela 5ª CNSAN⁴ afirma:

A comida de verdade é salvaguarda da vida. É saudável tanto para o ser humano quanto para o planeta, contribuindo para a redução dos efeitos das mudanças climáticas. Garante os direitos humanos, o direito à terra e ao território, a alimentação de qualidade e em quantidade adequada em todo o curso da vida. Respeita o direito das mulheres, a diversidade dos povos indígenas, comunidades quilom-

³ Para uma ideia da perspectiva que orienta o referido *Guia*, seguem os “dez passos para uma Alimentação Adequada e Saudável”, nele propostos: fazer de alimentos in natura ou minimamente processados a base da alimentação; utilizar óleos, gorduras, sal e açúcar em pequenas quantidades ao temperar e cozinhar alimentos e criar preparações culinárias; limitar o consumo de alimentos processados; evitar o consumo de alimentos ultraprocessados; comer com regularidade e atenção, em ambientes apropriados e, sempre que possível, com companhia; fazer compras em locais que ofereçam variedades de alimentos in natura ou minimamente processados; desenvolver, exercitar e partilhar habilidades culinárias; planejar o uso do tempo para dar à alimentação o espaço que ela merece; dar preferência, quando fora de casa, a locais que servem refeições feitas na hora; ser crítico quanto a informações, orientações e mensagens sobre alimentação veiculadas em propagandas comerciais (Ministério da Saúde, 2014).

⁴ Os documentos aprovados na 5ª CNSAN, assim como nas Conferências anteriores, são disponibilizados no site do Consea: <<http://www4.planalto.gov.br/consea>>.

bolas, povos tradicionais de matriz africana, povos de terreiro, povos ciganos, povos das florestas e das águas, demais povos e comunidades tradicionais e camponeses, desde a produção ao consumo. Protege e promove as culturas alimentares, a sociobiodiversidade, as práticas ancestrais, o manejo das ervas e da medicina tradicional, a dimensão sagrada dos alimentos. Comida de verdade começa com o aleitamento materno. Comida de verdade é produzida pela agricultura familiar, com base agroecológica e com o uso de sementes crioulas e nativas. É produzida por meio do manejo adequado dos recursos naturais, levando em consideração os princípios da sustentabilidade e os conhecimentos tradicionais e suas especificidades regionais. É livre de agrotóxicos, de transgênicos, de fertilizantes e de todos os tipos de contaminantes. Comida de verdade garante a soberania alimentar; protege o patrimônio cultural e genético; reconhece a memória, a estética, os saberes, os sabores, os fazeres e os falares, a identidade, os ritos envolvidos, as tecnologias autóctones e suas inovações. É aquela que considera a água alimento. É produzida em condições dignas de trabalho. É socialmente justa. Comida de verdade não está sujeita aos interesses de mercado. Comida de verdade é caracterizada por alimentos *in natura* e minimamente processados em detrimento de produtos ultraprocessados. Precisa ser acessível, física e financeiramente, aproximando a produção do consumo. Deve atender às necessidades alimentares especiais. Comida de verdade é aquela que é compartilhada com emoções e harmonia. Promove hábitos alimentares saudáveis no campo, na floresta e na cidade. Comer é um ato político. Comida de verdade é aquela que reconhece o protagonismo da mulher, respeita os princípios da integralidade, universalidade e equidade. Não mata nem por veneno nem por conflito. É aquela que erradica a fome e promove alimentação saudável, conserva a natureza, promove saúde e a paz entre os povos.

Para concluir este panorama, faz-se necessário apontar que o ciclo em que foram gestadas as concepções e políticas que marcam a experiência brasileira em SAN foi interrompido em maio de 2016, quando a presidenta eleita Dilma Roussef foi afastada do governo

por um golpe político operado a partir do parlamento. Desde então a sociedade brasileira tem se deparado com restrição de gastos sociais e ameaça a direitos sociais vigentes e é nesse quadro de incertezas⁵ que se encontram também os programas e políticas referentes a SAN que tornaram possível ao Brasil sair do Mapa da Fome.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Desde a promulgação da Constituição de 1988 e em boa medida devido à extensão territorial do país, observa-se no Brasil um processo de descentralização das políticas sociais e reorganização de competências e responsabilidades federativas, em que, no arranjo de implementação e execução de políticas e programas federais, há forte articulação entre atores e organizações em âmbitos federal, estadual e municipal (Escobar de Souza, 2008). É nesse cenário que se inseria o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome⁶ (MDS), com programas e ações de transferência de renda, SAN, assistência social e inclusão produtiva, com o Programa Bolsa Família (PBF), uma política social descentralizada em que federação, estado e município desempenham funções em sua execução.

O PBF — criado pela Lei Federal nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004— é um programa de transferência direta de renda, que contempla famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, sendo consideradas pobres as famílias com renda mensal *per capita* entre U\$ 26 e U\$ 53 e extremamente pobres aquelas com renda mensal *per capita* de até U\$ 26.⁷ Segundo Tereza Campello

⁵ Cabe mencionar que, em janeiro de 2019, no primeiro dia de mandato do presidente Jair Bolsonaro, o Consea foi extinto, medida que seria cancelada em maio do mesmo ano, pela Medida Provisória 870, do Congresso Nacional, que reorganiza ministérios e outros órgãos do Poder Executivo.

⁶ Esse era o nome deste Ministério até maio de 2016.

⁷ Neste trabalho, a conversão de moedas foi realizada de acordo com a cotação de 16 de outubro de 2016, quando U\$1 equivalia a R\$3.20 (reais,

e Marcelo Côrtes Neri (2013), o PBF foi concebido e executado com o objetivo de contribuir para a inclusão social de famílias⁸ brasileiras em situação de pobreza e fome e estimular um melhor acompanhamento do atendimento do público alvo nas áreas de saúde e educação.⁹ Merece ainda destaque o fato de o programa, visando contribuir para a autonomia feminina, realizar o pagamento do benefício preferencialmente às mulheres. E, no que se refere à autonomia das *bolsistas*,¹⁰ o fato de que, sem qualquer

moeda brasileira).

⁸ Na concepção do Programa (MDS, 2015), família corresponde à unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, formando um grupo doméstico que vive sob o mesmo teto e mantém é mantido pela contribuição de seus membros (Lei nº 10.836, de 2004).

⁹ Nesse sentido, cabe mencionar a integração das políticas de educação, saúde e assistência social ao PBF, a exemplo do ocorrido com: Programa Nacional Renda Mínima (Bolsa Escola), Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Cartão Alimentação), Programa Nacional de Renda Mínima (Bolsa Alimentação) e Programa Auxílio Gás, respectivamente sob a coordenação do Ministério da Educação, Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome (extinto em 2004), Ministério da Saúde e Ministério de Minas e Energia. Ainda, em 2005 ocorreu a integração ao PBF do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

¹⁰ Ao analisar técnicas de governo na América Latina, Bruno Lautier afirma que, em meados da primeira década do século XXI, as críticas às políticas ultrafocalizadas conduziram a uma mudança de “tática de governo dos pobres”, fazendo com que, no encaminhamento de políticas públicas, a “luta contra a pobreza” fosse substituída pela “luta contra a vulnerabilidade”. Para esse autor, adotar o termo vulnerabilidade implica em uma mudança de registro, em que “passa-se da compaixão vitimizadora (o pobre que recebe ajuda) à atenção paternal (o vulnerável que é ajudado a se ajudar e que é protegido enquanto continua frágil)” (Lautier, 2014:168). Esse é o contexto do emprego do termo beneficiário. Já Walquíria Leão Rego e Alessandro Pinzani (2014), no prefácio à segunda edição do livro *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*, propõem a substituição do termo beneficiário por bolsista em função da carga simbólica negativa que o primeiro termo carrega. Segundo os autores, qualquer pessoa que receba uma bolsa (de estudo, pesquisa, estágio) é denominada bolsista e não beneficiário, tendo em vista que a bolsa remunera uma atividade e não representa uma dádiva. Dessa forma, neste estudo optamos por utilizar os termos bolsista ou participante em referência às famílias integradas ao PBF.

constrangimento legal, podem utilizar os recursos recebidos de acordo com suas necessidades.

Como antes mencionado, as bolsistas¹¹ do programa são famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Para cada município, é estabelecida uma estimativa de número de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza.¹² A partir da inscrição no CadÚnico, são consideradas prioritárias famílias cujos membros sejam quilombolas, indígenas ou exerçam atividade como catadores de material reciclável, famílias com situação de trabalho infantil ou com membros libertos de situação análoga a trabalho escravo (MDS, 2015). O Programa estabelece condicionalidades relacionadas à saúde e educação. Assim, são condicionalidades que devem ser atendidas pelas famílias bolsistas: acompanhamento do calendário de vacinas, crescimento e desenvolvimento de crianças menores de sete anos; pré-natal para gestantes e acompanhamento de nutrizes. Do mesmo modo, é condicionalidade a matrícula e frequência escolar mensal mínima de 85% para crianças e adolescentes entre seis e 15 anos e matrícula

¹¹ Optamos por utilizar o termo “bolsista” no feminino tendo em vista que são majoritariamente mulheres as titulares do cartão do PBF e as que administram o dinheiro oriundo do Programa. Debora Diniz (2012) diz que, por coerência textual à sua existência, escreve o livro no feminino, argumentando que ao referir-se a “orientandas”, “professoras” e “autoras” não significa que a carta não tenha também destinatários homens ou que os autores não sejam referências confiáveis. Pelo contrário, “exatamente porque o lugar dos homens está tão bem assegurado na pesquisa acadêmica é que arrisquei a transgressão de escrever esta carta no feminino universal”, pondera Diniz (2012: 10). Entendemos que, assim como na academia, também no cotidiano dessas famílias rurais assentadas o lugar dos homens está bem assegurado, seja pela titularidade da propriedade ou pelo acesso a programas de créditos, sempre em seu nome, bem como na participação em espaços de reuniões e cursos de formação. Dessa forma também por coerência textual e de nossa existência, optamos pela(s) bolsista(s).

¹² Essa estimativa é calculada a partir de base de dados obtidos pelo Censo Demográfico e pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

e frequência escolar mensal mínima de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos, pelo Benefício Variável Jovem. Com relação às modalidades e valores, variam com a composição (número de pessoas, faixa etária, presença de gestantes) e a renda da família.

Ao longo dos anos e até 2015, houve significativo aumento de investimentos no programa: enquanto que em 2003 o número de famílias bolsistas correspondia a 6.6 milhões e o montante investido era de cerca de R\$3,8 bilhões (U\$1.8 bilhão), no ano de 2015 foram 13,9 milhões de famílias e cerca de R\$27.6 bilhões (U\$8.6 bilhões) destinados ao programa.

Em mais de uma década de vigência do programa, estudos como os de Campello e Côrtes Neri (2013) e de Leão Rego e Pinzani (2014) —além de diversos artigos, dissertações e teses— evidenciam os avanços relacionados à saúde, educação e autonomia decorrentes do Programa. Há ainda estudos que, a partir de abordagens de cunho antropológico ou sociológico, procuram abordar outras dimensões pertinentes à reflexão sobre políticas sociais. É nessa perspectiva que, a partir de estudos das margens do Estado, propomos apresentar alguns elementos para subsidiar outros olhares sobre as políticas sociais, em especial sobre o PBF.

NAS MARGENS DO ESTADO

Entendendo que a estratégia analítica e descritiva propõe um distanciamento da imagem consolidada do Estado como forma administrativa de organização política racional, Veena Das e Deborah Poole (2008) argumentam que ele não pode ser definido somente por sua dimensão legal, apontando como necessário levar em conta suas margens, suas subjetividades, pois essas o produzem, cabendo compreendê-las não como ponto de localização, mas como ponto de visibilidade.

Indicando, assim, uma antropologia das margens como perspectiva para compreender o Estado, as autoras propõem considerar “cómo las prácticas y políticas de vida en estas áreas

moldean las prácticas políticas de regulación y disciplinamiento que constituyen aquello que llamamos ‘el Estado’” (Das e Poole, 2008:19).

A partir dessa abordagem, que toma o Estado como objeto etnográfico, deve-se inicialmente considerar o duplo efeito de ordem e transcendência utilizado para reconhecer sua presença, o que, como esclarecem as autoras citadas, estabelece como tarefa do antropólogo a observação das estâncias do Estado em âmbito local, de modo a possibilitar a análise de manifestações locais da burocracia, interpretações culturais constituídas e apropriações de práticas e formas que constituem o Estado liberal moderno. As margens não são, então, entendidas apenas como territórios, são “sitios de práctica en los que la ley y otras prácticas estatales son colonizadas mediante otras formas de regulación que emanan de las necesidades apremiantes de las poblaciones, con el fin de asegurar la supervivencia política y económica” (Das e Poole, 2008: 24).

Nessa perspectiva e em diálogo com Michel Foucault e Giorgio Agamben, as autoras citadas consideram as diferentes formas que o Estado constitui na modernidade, através da inclusão da vida do homem nos mecanismos e cálculos de poder. Para Foucault, o referente negativo da biopolítica é a ruptura entre as vidas que são administradas e valoradas e aquelas que são julgadas como sem valor e que, portanto, pode-se “deixar morrer”. Para Agamben, o referente negativo da biopolítica é a figura do *homo sacer*, vida que pode ser assassinada, mas não sacrificada. Foucault e Agamben debruçam-se sobre a contradição na concepção do Estado biopolítico, cuja função consistiria em organizar a vida e produzir uma categoria de pessoas passíveis de serem julgadas e assassinadas. Assim, para “Agamben, lo que une la biopolítica con las políticas de muerte es el recurso sin fin que el Estado tiene del Estado de excepción; mientras que para Foucault, la preocupación tiene más que ver con el poder en las rutinas de lo ordinario y, de esta manera, en la producción de lo ‘normal’” (Das e Poole, 2008: 40).

Desse modo, para Das e Poole (2008) a heterogeneidade de margens em que o Estado se dedica a administrar vidas —e também a deixar morrer— demanda novas categorias de cidadania, constituindo-se em terreno fértil em que é dado à antropologia relacionar-se com as formas de biopolítica. É nessa perspectiva que sugerimos que os bolsistas do PBF constituem-se à margem do Estado, que administra essas vidas através de políticas sociais, processo que —à luz dos conceitos de biopoder e de vida nua— pode ser considerado constituinte de uma nova categoria de cidadania.

É a partir desse referencial que trazemos à discussão alguns dados de pesquisa¹³ que possibilitam observar agentes do Estado atuando na execução do PBF, através da Secretaria Municipal de Assistência Social de um município situado na região sul Rio Grande do Sul, Brasil. Nas observações realizadas na pesquisa a campo, foram privilegiadas a realização do cadastramento de famílias no CadÚnico, a atualização de cadastros, visitas a famílias bolsistas do Programa, reunião do Conselho Municipal do Programa Bolsa Família e reunião de capacitação sobre o Programa para escolas e agentes de saúde.

Pesquisando na internet sobre o PBF no município em estudo, foram encontradas duas postagens, publicadas em blogs locais.

As postagens referem-se a entrevista a uma rádio local de um deputado estadual natural do município estudado, que declara que agricultores assentados¹⁴ não sabem produzir e “vivem de

¹³ Pesquisa a campo em desenvolvimento, relativa à tese de doutoramento da segunda autora deste artigo, que versa sobre estratégias de consumo de famílias rurais bolsistas do PBF, moralidades referentes ao consumo e significados do ser bolsista do programa.

¹⁴ No contexto brasileiro, o termo “assentados” refere-se a agricultores estabelecidos em assentamentos de Reforma Agrária, entendidos como áreas em que se dá “a ocupação e uso da terra para fins agrícolas, agropecuários e agroextrativistas em que um grupo de trabalhadores sem terra ou com pouca terra obteve a posse, usufruto e/ou propriedade sob a forma de lotes individuais e, em alguns casos, de áreas de uso e propriedades comuns, sendo o patrimônio fundiário envolvido resultante de processo de aquisição, desapropriação

Bolsa Família”. O deputado utiliza o fato de agricultores assentados serem beneficiários do PBF como argumento para desqualificá-los, pois na imagem estereotipada que delinea, apenas quem não trabalha acessa o referido Programa. Na entrevista, o deputado afirma que “80% dos assentados da reforma agrária não sabem plantar um pé de feijão” e que vivem “às custas do Bolsa Família”. Em outra postagem em blog local, é reportado depoimento do mesmo deputado à rádio: “dão terra para quem nunca plantou um pé de couve. Então eles alugam, vendem, arrendam e não trabalham. Não sabem se o feijão nasce acima ou embaixo da terra. Digo isso aqui, digo na tribuna e digo em Brasília –anunciou, em entrevista à Rádio”. Ainda segundo o político, “a política do Governo Federal e do Governo Estadual estimula o vagabundo, o ladrão, o velhaco e o bandido”.

O conteúdo das postagens remete a julgamento moral e desqualificação de sujeitos do campo por estarem vinculados a políticas públicas específicas: Política Nacional de Reforma Agrária (PNRA)¹⁵ e PBF. A partir dessa visão estigmatizada, agricultores assentados são tidos como não trabalhadores e, por conseguinte, classificados como dependentes do PBF, o que os caracterizaria como *vadios* e *preguiçosos*. Ainda, orientado por uma concepção específica do que é considerado *trabalho* e empoderado a partir de seu lugar de fala, enquanto Estado, esse discurso desqualifica e normatiza vidas. A posição de poder que o deputado ocupa

ou arrecadação pelo poder público e associado, de maneira explícita, pelos trabalhadores e/ou pelos agentes públicos, a processo de reforma agrária” (Lopes Azevedo *et al.*, 2009:161). No processo de Reforma Agrária, a trajetória de conquista/obtenção da terra por uma família de agricultores sem terra tem início com o deslocamento de seu local de origem, ao que segue o período de acampamento, até a instalação no assentamento.

¹⁵ Segundo documento, a II PNRA, de 2003, visa garantir o acesso à terra, com a implementação de assentamentos. Do mesmo modo, prevê ações para orientação de projetos produtivos e de comercialização, assistência técnica, geração de renda e acesso a demais direitos fundamentais, como Saúde e Educação, Energia e Saneamento. Para mais informações a respeito, ver: <http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf>.

contribui para que esse discurso tenha ressonância em espaços específicos, como ele mesmo mencionou: “Digo isso aqui [em entrevista à rádio local], digo na tribuna e digo em Brasília”. Seu discurso constrói realidades e reafirma entendimentos como o de que beneficiário do PBF não trabalha, ou seja, representa a subjetivação dessas vidas.

Em reunião de capacitação sobre o PBF dirigida a professores e agentes de saúde do município, foi possível notar falas de conteúdo equivalente à do deputado supracitado. A reunião teve início com a assistente social, coordenadora do Programa na Secretaria Municipal de Assistência Social, apresentando as condicionalidades e variáveis do programa e solicitando apoio das escolas com relação ao envio da frequência dos alunos bolsistas e aos agentes de saúde no auxílio para que as famílias façam a pesagem e mantenham as vacinações em dia. Durante a fala da assistente social, uma agente de saúde exclamou: “Assim não precisa trabalhar, né?”, referindo-se ao valor (em torno de U\$105) que uma família poderia receber em caso de preencher os requisitos de todas as variáveis. Em resposta, a assistente social enfatizou que o programa “é realmente para dar o café da manhã, dar o caderno, dar o lápis, ele é realmente para quem precisa”. Nesse momento houve um burburinho geral na sala, em que estavam aproximadamente cem pessoas. Professores e agentes de saúde contestavam o argumento da assistente social, com frases como: “Compram fumo, cachaça, não compram o material escolar do filho”; “por que não fazem uma faxina, por que não cortam uma grama?”; “as mães passam fumando e tomando chimarrão”;¹⁶ “tem

¹⁶ O chimarrão é bebida comumente presente em espaços de sociabilidade na região sul do Brasil, bem como no Uruguai, Argentina e Paraguai. Possui origem entre os índios guarani, recebendo entre esses a denominação caá-i (caá significa árvore e i água). A bebida é uma infusão de folhas moídas de um arbusto, a erva-mate (*Ilex paraguariensis*). O chimarrão é preparado em um recipiente denominado cuia, feito de um fruto seco de forma arredondada, o porongo. É bebido através de uma espécie de canudo de metal chamado bomba, sendo que uma de suas extremidades (arredondada e com pequenos furos) é

preservativos nos postos, tem curso de manicure”; “não lembram nem de pesar (as crianças), só reclamam que perderam o Bolsa, mas para receber eles não esquecem”; “o professor já tem muita coisa para fazer na escola e ainda tem que lembrar os pais de pesar os filhos, por favor!”.

Os trechos de manifestações citados evidenciam que as políticas, enquanto práticas de legibilidade, produzem classificações, evidenciam moralidades, produzem o Estado e mantêm as margens sob seu controle. Por outro lado, devemos considerar as diversas características e estratégias que definem as margens e que também produzem o Estado. No âmbito dos estudos relacionados ao PBF, são evidenciadas, por exemplo, estratégias, escolhas e diferentes formas de consumo a partir do dinheiro recebido pelo programa. Contudo, na diversidade das margens, dotadas de estratégias, escolhas e preferências de consumo, torna-se evidente uma dimensão moral do Estado sobre como deve ser gasto o dinheiro do PBF.

MORALIDADE, CONSUMIDORES E BOLSISTAS NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Em uma roda de conversa,¹⁷ em um coquetel que se seguia à Mesa de encerramento de um evento sobre SAN, estimulada por referência elogiosa à sua apresentação e por um comentário a respeito de comum postura moralista em relação ao uso de recursos recebidos do PBF, a gestora resolve contar uma história.

Ela narra o depoimento de uma bolsista em uma atividade de avaliação do programa. A senhora, uma feirante, relatava o destino que havia dado ao dinheiro que recebera do PBF: comprara uma

inserida na cuia e a outra extremidade, mais achatada, é onde se encostam os lábios, para sorver o líquido (Neugebauer Wille *et al.*, 2011).

¹⁷ Episódio ocorrido em Brasília, em novembro de 2015, presenciado por uma das autoras deste artigo.

chapinha.¹⁸ A gestora comenta que, diante de tal declaração, foram muitas, entre os presentes, as trocas de olhares e comentários feitos a voz baixa, em tom reprobatório. Afinal, “onde já se viu gastar dinheiro público para comprar *chapinha*?”. Ao mesmo tempo, a senhora dava seqüência a seu relato, contando como, com o uso da *chapinha*, se sentira tão mais bonita e confiante que, naquele dia, na feira, suas vendas atingiram volume bastante maior do que o habitual, possibilitando renda significativamente mais elevada do que costumava obter, que se converteria em maior quantidade de alimentos adquiridos para o consumo de sua família. Chegando a esse ponto, a gestora conclui sua narrativa afirmando: “*chapinha* é Segurança Alimentar!” (o sublinhado indica ênfase dada na fala).

No âmbito dos estudos do consumo, Livia Barbosa e Colin Campbell (2007) refletem sobre o controle do consumo alheio, em especial o da classe trabalhadora, apontando que certos grupos sociais e políticos se colocam no papel de decidir o que se pode e se deve consumir. Na concepção dos autores, esse controle moral e/ou do consumo dos “menos favorecidos” foi até recentemente ignorado, tanto pela academia como pelo setor de negócios, daí não serem discutidas as preferências das classes populares por bens e serviços, suas estratégias de aquisição, ressignificação e mediação social. É o que evidencia, por exemplo, o estudo de Talita J. Eger, referente à relação entre o dinheiro recebido por bolsistas do PBF e as moralidades subjacentes a seu uso no município de Alvorada, Rio Grande do Sul, ao apontar que as “críticas — não apenas as que circulam na imprensa, mas também aquelas que subsidiam as fofocas no interior de coletividades onde os beneficiários se encontram— têm como pano de fundo o debate sobre a capacidade de estes sujeitos administrarem adequadamente (ou não) os recursos financeiros recebidos” (Eger, 2013: 17). Tais críticas estão associadas a práticas de consumo de bens considerados supérfluos, possíveis desvios de recursos e mau uso do dinheiro,

¹⁸ Aparelho elétrico portátil utilizado para alisar cabelos.

indicando entendimento de que há “usos adequados” para tal tipo de dinheiro.

Para essa autora, por ser destinado a um grupo social cujo comportamento é monitorado e estigmatizado, este dinheiro se constitui socialmente de modo diferente de outros, pois é transferido pelo poder público, passando a cargo e sob a titularidade preferencial de mulheres e sob condicionalidades de saúde e educação. Desse modo, é um dinheiro “carregado por marcas de classe, gênero e geração e atravessado por sentidos, moralidades, classificações e expectativas socialmente constituídas e permanentemente tencionadas” (Eger, 2013:18).

Em estudo referente ao cotidiano de famílias bolsistas pelo PBF, realizado na região metropolitana de Porto Alegre e na zona Sul da cidade do Rio de Janeiro, Michele de Lavra Pinto (2013, 2016) pondera que, ainda que não haja qualquer artigo da Lei que estabeleça qual deve ser o destino do dinheiro recebido do programa, há um juízo tácito de que as famílias bolsistas devam adquirir alimentos, bem como seguir parâmetros nutricionais estabelecidos. Para a autora, é comum, “quando o consumo envolve populações de baixa renda e também dinheiro público, mesmo que esse seja de programas de distribuição de renda, criar-se uma hierarquia de necessidades que são moralmente aceitas como destino dos recursos, entre as quais a principal é o gasto com alimentação” (De Lavra Pinto, 2013: 165). Ao dialogar com Barbosa e Campbell (2007), essa autora aponta que “o discurso moral que há sobre o consumo atinge particularmente as populações pobres, pois recai sobre elas um etnocentrismo social que subtrai a capacidade, autonomia e liberdade sobre suas escolhas” (2013: 166).

Ainda refletindo sobre a perspectiva moralista do consumo, mas agora também sob o viés normativo da área da Nutrição, Maria Raquel Passos Lima *et al.* chamam atenção para critérios mais amplos presentes na escolhas alimentares de bolsistas do PBF da zona oeste do Rio de Janeiro. Apontando que mesmo diante de situação em que são significativas as limitações financeiras, suas

interlocutoras expressam, em depoimentos, não restringir suas preocupações a aspectos associados a preços ou saudabilidade, valorizando, entre outros, critérios relacionados “a criatividade, a diversificação e a satisfação dos gostos e desejos” (Passos Lima *et al.*, 2015: 76). É nesse quadro que as preferências de seus filhos —mesmo quando associadas a alimentos considerados não saudáveis ou “besteirinhas”— são levadas em conta na aquisição dos alimentos.

Ainda no que se refere ao controle moral do consumo, ao analisar dinâmicas familiares e de vizinhança entre bolsistas do PBF em um quilombo urbano no município de Porto Alegre, Milena Cassal Pereira e Fernanda Ribeiro apontam que o uso do dinheiro se torna um critério de avaliação moral das mulheres também entre as próprias bolsistas. As autoras indicam que as mulheres observam umas às outras para saber o que cada uma faz com o recurso recebido. Assim, há entre as bolsistas do Programa um controle coletivo das práticas de consumo, fundamentalmente justificado no entendimento de que o benefício seria destinado às crianças. Na concepção dessas mulheres, o dinheiro deve reverter para as crianças, pois mesmo que não haja orientação sobre como utilizar o recurso, entendem que “se a existência de crianças e adolescentes na família justifica a demanda pelo benefício na faixa de renda em que se encontram, [...] este dinheiro deve ser gasto com elas” (Cassal Pereira e Ribeiro, 2013: 100).

Alguns dos elementos evidenciados pelas autoras antes citadas são também observados no contexto do município estudado. Ao acompanhar visitas a famílias rurais, procedimento realizado por assistentes sociais e estagiárias (graduandas em Serviço Social) para avaliar a condição socioeconômica da família, percebe-se que as agentes julgam a partir de suas próprias moralidades as necessidades das famílias com relação ao consumo.

O procedimento de inserção ao programa ocorre com o cadastramento no CadÚnico na Secretaria Municipal de Assistência Social, no qual devem ser preenchidos dados sobre a composição familiar (quantos membros na família, parentesco), condição de moradia

(se é casa própria, se a casa é de alvenaria, número de cômodos, se é rebocada, se possui piso, energia elétrica, rede de esgoto, etc.), renda familiar, gasto mensal com água, luz, gás, alimentação e medicamentos. A partir da renda *per capita* mensal —não é obrigatória comprovação da renda, sendo na grande maioria dos casos sem comprovação—, a família passará ou não a ser bolsista do Programa. Contudo quando as assistentes sociais e/ou estagiárias desconfiam das informações fornecidas, é realizada uma visita *in loco*, em que atenção é dirigida aos bens que a família possui.

Na chegada à casa de uma família de agricultores visitada, a assistente social destacou a presença de antena de televisão e diz: “eles têm até Sky¹⁹ e eu não”, passando a elencar trator, motocicleta, carro, que visualizava na propriedade. Em conversa com uma mulher, a assistente social perguntou a ela se não seria irmã de uma terceira, que reside em outra localidade. A mulher respondeu positivamente e mencionou que sua irmã precisava de uma casa (referindo-se ao programa de habitação rural), ao que a assistente social questionou: “Mas eles têm carro, né? Têm carro e não têm casa?”. Em outra família, as agentes realizaram a visita e, ao retornar ao carro, a estagiária elencou, no sentido de justificar que a família não se enquadrava no programa, os bens que visualizara na casa, como fritadeira elétrica, máquina de fazer pão e forno elétrico. Desse modo, no decorrer das visitas, assistente social e estagiária destacavam eletrodomésticos, eletroeletrônicos e veículos, elegendo a presença desses bens como evidências da ausência de necessidade do benefício.

Assim, a partir da reflexão sobre os dados preliminares de pesquisa obtidos em pesquisa a campo, colocados em diálogo com outros estudos, aqui trazidos, observa-se haver controle do consumo entre famílias bolsistas do Programa, pautado por uma classificação moral, que estabelece quais seriam bens de primeira necessidade ou supérfluos, orientando um controle sobre o que e para quem as famílias bolsistas podem ou não destinar o dinheiro recebido.

¹⁹ Sky é uma das empresas que, na região, fornece serviço de TV a cabo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo apresentou elementos que, advindos de contribuições resultantes de abordagens antropológicas, aportam para uma agenda de pesquisas em SAN. Assim, tendo presentes referenciais da antropologia da alimentação e da antropologia do consumo — e após descrever brevemente a experiência brasileira em SAN —, o trabalho voltou-se para o PBF para, pensando o Estado a partir das margens, refletir sobre dados obtidos em pesquisa a campo, colocando-os em discussão com análises resultantes de outros estudos realizados sobre o tema.

O percurso realizado permite perceber que os sujeitos a quem a política pública — no caso, o PBF — é dirigida não são vistos pelo Estado (compreendido enquanto política pública, suas práticas estatais e seus agentes) enquanto consumidores que exercem escolhas — ou como pessoas para quem a alimentação não se reduz à biologia —, mas sim como “pobres”, “carentes”, “desfavorecidos”, cujas necessidades básicas devem ser saciadas.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Livia, e Colin Campbell (2007). “O estudo do consumo nas Ciências Sociais contemporâneas”. In *Cultura, Consumo e Identidade*, 21-44. Rio de Janeiro: FVG.
- BRASIL (2006). “Lei nº 11.346”. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm> [consulta: 16 de outubro de 2016].
- CAMPELLO, Tereza, e Marcelo Côrtes Neri (organizadores) (2013). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea.
- CASSAL PEREIRA, Milena, e Fernanda Bittencourt Ribeiro (2013). “No areal das mulheres: um benefício em família”. *Revista de Ciências Sociais, Política & Trabalho* 38: 87-104.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA) (2015). *Comida de verdade no campo e na cidade*. 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional-relatório final. Brasília.
- DAS, Veena, e Deborah Poole (2008). “El Estado y sus márgenes: etnografías comparadas”. *Cuadernos de Antropología Social* 27: 19-52.
- DINIZ, Debora (2012). *Carta de uma orientadora: o primeiro projeto de pesquisa*. Brasília: Letras Livres.
- EGER, TALITA J. (2013). “Dinheiro e moralidade no Bolsa Família: uma perspectiva etnográfica”. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)-Programa de Pós Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- ESCOBAR DE SOUZA, Cecília María (2008). “Governança estratégica em redes de políticas públicas: a experiência do Programa Bolsa Família”. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION FOR THE UNITED NATIONS (FAO) (2014). *O estado da Segurança Alimentar e*

- Nutricional no Brasil: um retrato multidimensional*. Brasília: FAO.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION FOR THE UNITED NATIONS (FAO) (2015). *O estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil*. Brasília: FAO.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION FOR THE UNITED NATIONS (FAO) (2016). *Superação da fome e da pobreza rural: experiências brasileiras*. Brasília: FAO.
- LAUTIER, Bruno (2014). “O governo moral dos pobres e a despolitização das políticas públicas na América Latina” [online]. *Caderno CRH* 27 (72): 463-477.
- LAVRA PINTO, Michele de (2013). “O público e o privado: o ‘baralhamento’ no cotidiano das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família”. *Revista de Ciências Sociais, Política & Trabalho* 38: 157-170.
- LAVRA PINTO, Michele de (2016). “Políticas públicas de transferência de renda: um estudo sobre o Programa Bolsa Família na favela do Pavão-Pavãozinho”. Tese de Doutorado em História, Política e Bens Culturais. Fundação Getúlio Vargas, Programa de Pós Graduação em História, Política e Bens Culturais, Rio de Janeiro.
- LEÃO REGO, Walquíria, e Alessandro Pinzani (2014). *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista.
- LOPES AZEVEDO, Eliano, *et al.* (2009). “Um olhar sobre os assentamentos rurais do estado de Sergipe”. In: Leonilde Sérvolo de Medeiros e Sérgio Leite (organizadores). *A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas*, 161-196. Porto Alegre: UFRGS.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE (2014). *Guia Alimentar da População Brasileira*. Disponível em <<http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2014/novembro/05/Guia-Alimentar-para-a-pop-brasiliera-Miolo-PDF-Internet.pdf>> [consulta: 16 de outubro de 2016].

- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME (MDS) (2015). *Manual de gestão do Programa Bolsa Família*. Brasília: MDS.
- NASCIMENTO, Maria Lívia do, Fabiana Lopes da Cunha e Laila Maria Vicente Domith (2007). “A desqualificação da família pobre como prática de criminalização da pobreza”. *Revista de Psicologia Política* 7 (14): 1-17.
- NEUGEBAUER WILLE, Danielle, Rogerio Reus Gonçalves da Rosa, e Renata Menasche (2011) “Mitologia e ritual da Caá-I: atribuições de significados do chimarrão representados em embalagens de erva-mate”. In II Jornada Acadêmica do Programa de Pós-Graduação Em Ciências Sociais. Anais, Pelotas: 1-4.
- PASSOS LIMA, Maria Raquel, Denise Oliveira e Silva, e Liliana dos Anjos Pontes (2015). “O dinheiro e a comida na metrópole: as escolhas alimentares entre beneficiárias do Programa Bolsa Família no Rio de Janeiro”. *Sociedade e Cultura* 18: 65-78.
- SOARES DE FREITAS, Maria do Carmo (2002). “Uma abordagem fenomenológica da fome”. *Revista de Nutrição* 15: 53-69.
- SOARES DE FREITAS, Maria do Carmo (2003). *Agonia da fome*. Salvador: Universidade Federal da Bahia.

*Inseguridad alimentaria y políticas de alivio
a la pobreza. Una visión multidisciplinaria,*
editado por el Instituto de Investigaciones Sociales
de la Universidad Nacional Autónoma de México,
se terminó de imprimir en junio de 2019 en los talleres
de Gráfica Premier, S.A. de C.V.,
calle 5 de Febrero núm. 2309, Col. San Jerónimo,
52170, Chicahualco, Metepec, Estado de México.

La composición tipográfica se hizo
en Minion Pro 12/15, 11/15, 10/12.
La edición en offset consta de 500 ejemplares
en papel cultural de 90 gr.

