

Contradicciones y límites de la política agroalimentaria en México

De la seguridad alimentaria a la Cruzada contra el hambre

Blanca Olivia Acuña Rodarte

La crisis alimentaria de 2008 evidenció el fracaso del modelo agroalimentario mundial. En México, la pobreza asociada con las limitaciones alimentarias rebasa los 27 millones de personas (Coneval, 2013). Las causas se encuentran en una política que ha desarticulado la producción de granos básicos con la de abasto; la alimentación de la población más pobre, busca enfrentarse a partir de programas de ayuda y transferencias condicionadas. El texto parte del supuesto de que el programa Oportunidades (hoy Prospera) y la Cruzada contra el hambre, no han logrado reducir la pobreza de los últimos años, precisamente por su enfoque asistencial y el énfasis en garantizar el acceso a los alimentos. En ese sentido, se configura una nueva tendencia en el discurso y la política de la seguridad alimentaria: extrapolar el problema alimentario, reducirlo al hambre para ahí focalizarlo y, con ello, disminuir las transferencias hacia aquella población en extrema situación y legitimar los proyectos neoproduccionistas. Estas intervenciones de carácter técnico, no están exentas de contradicciones, pues frente a decisiones ajenas a las prácticas socioalimentarias, los actores en juego expresan distintos mecanismos de resistencia que van desde la disuasión, hasta la acción organizada.

Palabras clave: política agroalimentaria, seguridad alimentaria, política social, hambre, asistencialismo.

LIMITS AND CONTRADICTIONS OF AGROFOOD POLICY IN MEXICO: FROM FOOD SECURITY TO HUNGER CRUSADE

The food crisis of 2008 revealed the failure of the agro-alimentary model at the international level. According to several sources, poverty in Mexico associated with alimentary limitations affected more than 27 million people (Coneval, 2013). The causes are to be found in a policy that has disarticulated production from the supply of basic grains. Today, the problem of feeding the poorest population sectors is approached through assistance programs and conditioned transfers. The text guess that initiatives like Oportunidades (today Prospera) and the Cruzada contra el hambre, have failed last years reduce poverty, precisely for its assisting

focus and the emphasis about alimentary guarantee access. In this context, a new tendency in the discourse and policy regarding food security is being configured: one that extrapolates the alimentary problem by reducing it simply to “hunger”, zooming in through a strictly circumscribed focus that justifies reducing transfers towards the population living in extreme conditions while legitimizing neo-productive projects. But these interventions of a technical character are by no means exempt from contradictions. Affected by decisions foreign to their socio-alimentary practices, the actors involved manifest a variety of mechanisms of resistance that run from dissuasion to organized action.

Key words: agro-alimentary policy, food security, social policy, hunger, assistentialism.

INTRODUCCIÓN

El problema alimentario comenzó a adquirir mayor relevancia con el incremento de los precios de los principales granos básicos.¹ De acuerdo con un informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el porcentaje de personas en condición de pobreza alimentaria (es decir que tienen ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de alimentos, incluso si los destinan exclusivamente para este fin) pasó de 13.8% a 18.2% entre el 2006 y el 2008. En tan sólo tres años, el número de habitantes en condiciones de pobreza alimentaria aumentó un poco más de 5 millones, al pasar de 14.4 a 19.5 millones (Coneval, 2009), lo que muestra la gravedad de la crisis alimentaria de esos años. A partir de este problema me planteo ¿cómo ha enfrentado el gobierno mexicano esta situación?, ¿qué repercusiones tiene la dimensión alimentaria de la política social, para enfrentar el problema?, ¿cuáles son algunas de las contradicciones de esta política, en particular del programa Oportunidades (hoy Prospera) y de la Cruzada contra el hambre? El presente trabajo busca aproximarse al problema que representa una política social predominantemente asistencial, mezclada con el enfoque de garantizar el acceso y la disponibilidad de alimentos, lo que hace suponer que ésta ha desincentivado la producción agrícola, fortaleciendo la dependencia de los campesinos hacia los canales comerciales de consumo y vulnerando su situación alimentaria, proceso que no ocurre sin contradicciones ni resistencia alguna.

¹ De acuerdo con el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SIAP-Sagarpa), el precio del maíz aumentó 184% entre junio de 2006 y junio de 2008, el del trigo 127%; el del sorgo 122%; el del arroz 120%, y el del frijol negro 52 por ciento.

REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA AGROALIMENTARIA EN MÉXICO

La política agroalimentaria en México se ha transformado significativamente en las últimas décadas. Nuestro país ha transitado de una política de incentivo a la autosuficiencia de granos básicos,² a una apertura comercial que ha generado una dependencia alimentaria del exterior.³

La ideología de la “seguridad alimentaria”⁴ permeada por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Banco Mundial (BM), se ha expresado en programas y políticas que enfatizan la necesidad de garantizar a la población el acceso, la disponibilidad y el abasto de alimentos a partir de la producción industrial en manos de grandes corporaciones, marginando el autoabasto y la producción campesina.

Durante décadas, los campesinos mexicanos fueron el centro de la política agroalimentaria sustentada en la autosuficiencia. En el marco de la industrialización del país, desde mediados de la década de 1930 y hasta finales de la de 1960, la política alimentaria en México estuvo centrada en “los subsidios a la producción de alimentos, el control de precios de alimentos de la canasta básica y precios de garantía a la producción, almacenaje y distribución de productos agrícolas” (Rangel, 2009:7).

El sistema alimentario orientado al abasto nacional, consideraba no sólo la producción de alimentos, sino las actividades inherentes a ésta, como la transformación industrial, la actividad comercial, los servicios financieros y tecnológicos, el cuidado del medio ambiente, entre otros. Este modelo agroalimentario se encontraba vinculado con las políticas de protección de la producción local, de tal manera que la agricultura, sobre todo aquella en manos de pequeños productores, se convirtió en un sector estratégico del desarrollo de esa época, lo cual favoreció al menos hasta mediados de la década de 1960, cierta estabilidad social y la garantía de abastecer la demanda interna de alimentos con productos nacionales. En ese contexto:

² Al respecto se pueden revisar los trabajos de Appendini (2001) y Ochoa (2000), quienes desde diferentes perspectivas de análisis y épocas, plantean cómo en la lógica del abaratamiento de los alimentos sobre todo en las ciudades, los diferentes gobiernos impulsaron una política de apoyo a la producción nacional de granos básicos.

³ Destaca el hecho de que las importaciones agropecuarias de Estados Unidos y Canadá representan 79% del total, esto es 28 mil millones de dólares para el 2012 (CEDRSSA, 2014).

⁴ El concepto de seguridad alimentaria fue concebido por la FAO como una estrategia para garantizar el acceso y la disponibilidad de los alimentos para aquellas poblaciones con problemas de abasto.

[...] la seguridad alimentaria como factor básico en la constitución de políticas alimentarias nacionales se vinculaba con la idea de que la mejor forma de lograr esta meta consistía en producir internamente la mayor parte de los alimentos necesarios, quedando las importaciones relegadas a la función de cubrir los faltantes o la oferta de aquellos bienes de menor necesidad (Fritscher, 2004:118).

Sin embargo, la crisis económica que se prolongó sobre toda la década de 1980, reconfiguró las principales estrategias de desarrollo, y se expresó en una serie de políticas de ajuste estructural que obligaron a reducir el déficit fiscal para favorecer el acceso a nuevos créditos en el mercado internacional.

La política agroalimentaria se vio afectada por la disminución de subsidios, la mayor parte de los programas en esta materia fueron transformados en “programas selectivos de salud y nutrición dirigidos a grupos vulnerables con intervenciones puntuales de impacto comprobado”. De esta forma, se apostó por un esquema de “intervenciones mínimas, de bajo precio y elevada eficacia para mejorar indicadores de nivel de vida” (Barquera, 2001).

El viraje de esta política tuvo sus efectos sobre todo a finales del siglo pasado y principios de éste, pues la producción de algunos granos como el arroz, trigo y cebada inició un drástico descenso, mientras que en el maíz provocó su estancamiento.⁵ El abasto nacional sustentado en la autosuficiencia comenzó a desdibujarse como estrategia alimentaria. La definición de “seguridad alimentaria” se articuló a la nueva política, lo que redujo el papel central de la agricultura campesina como proveedora de alimentos. Los grandes productores de Sinaloa serían quienes, a partir de una estrategia de subsidios y programas hídricos, de mecanización y uso de agroquímicos, se colocaron como productores centrales de la producción de maíz.⁶ A su vez, las importaciones de alimentos se posicionaron como pieza clave del abasto nacional.⁷

⁵ El caso del maíz es muy particular, pues si bien en los años posteriores a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la producción se reduce, en los últimos 13 años el cultivo se caracteriza por el estancamiento en la producción. Así lo demuestran datos de la Financiera Rural de mayo de 2014, en los que se muestra que en 2001 el volumen de producción superó apenas las 20 millones de toneladas, para pasar en 2013 a poco más de 23 millones (SHCP, 2014).

⁶ Datos más precisos al respecto son trabajados por Appendini “Reconstructing the Maize Market in Rural Mexico” y por Julia Hallie Eakin *et al.*, “Agrarian Winners of Neoliberal Reform: The Maize Boom of Sinaloa, Mexico”, ambos en *Journal of Agrarian Change*, vol. 14, núm. 1, 2014.

⁷ Según datos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA), desde el ciclo 2010-2011, nuestro país ha incrementado las importaciones de maíz 29.7%, al pasar de 8.25 millones a 10.7 millones de toneladas (*El Financiero*, 24 de octubre de 2014).

Paralelamente, la política agroalimentaria comenzó a estrechar sus vínculos con la política social, pues el problema alimentario comenzó a ser tratado como un lastre asociado a la pobreza, de tal manera que, en la búsqueda por garantizar el acceso a los alimentos, este objetivo se montó sobre la política social de “combate a la pobreza”; es decir, el abasto alimentario se desarticuló de los programas productivos para integrarse a los de acceso e importaciones. Esta reorientación, se ha reflejado en una política agroalimentaria fincada en la asistencia, así, la garantía del acceso a la población más vulnerable busca resolverse a partir del impulso de programas de transferencias de efectivo condicionadas. El programa Oportunidades por ejemplo, canalizó 37% de su presupuesto al rubro alimentario de 1997 a 2007 (Rangel, 2009:16).

Estos cambios reflejan el dominio de las directrices de la FAO en el discurso oficial de las instituciones mexicanas.⁸ Organismos como el Coneval, que han realizado diferentes encuestas en torno al problema alimentario, tienen a la seguridad alimentaria como su marco conceptual, y lo conciben como un vínculo multifactorial entre la disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento de los alimentos en ambientes sanos (Coneval, 2010).⁹ Considerando las particularidades de la población urbana que, en principio, depende exclusivamente del mercado para acceder a los alimentos, en la perspectiva nacional y de producción en el medio rural, el Coneval y la política social en general, prácticamente excluyen el criterio del autoabasto.

Este cambio en la definición del concepto también ha permeado los discursos, las metodologías de medición y los programas agroalimentarios en México de manera muy clara. El mismo documento del Coneval, no sólo centra el problema de la seguridad alimentaria en el nivel nutricional y éste medido en kilocalorías, sino que hay un énfasis en suponer que el acceso se garantiza a partir de los mercados y la capacidad de pago de los consumidores. La estrategia que propone este organismo se sustenta en el mejoramiento de la focalización, cobertura y monitoreo de los grupos más vulnerables

⁸ Con este modelo y a partir del instrumento de medición diseñado por la FAO, nuestro país rebasa 90% de la seguridad alimentaria al menos desde 2003 y hasta 2011. El problema de este instrumento es que considera que un país se encuentra en riesgo cuando el valor de sus importaciones alimentarias es mayor a 25% del valor de sus exportaciones totales (González, 2007:13).

⁹ En su documento “Dimensiones de la seguridad alimentaria: evaluación estratégica de nutrición y abasto”, la instancia recupera y expone varios elementos para tratar de “enriquecer” el concepto incorporándole aspectos como sustento en el hogar y otras dimensiones para la medición. Por ejemplo, considera que para evaluar la seguridad alimentaria deben tenerse en cuenta: disponibilidad de alimentos, acceso o capacidad para adquirir los alimentos, qué alimentos se consumen, el aprovechamiento biológico de alimentos consumidos y el estado nutricional de cada persona.

a padecer desnutrición, y es que de inicio el documento advierte “lo que se mide se puede mejorar” (Coneval, 2010:9). Con una clara metodología de carácter positivista, el planteamiento pretende, por una parte, reducir el problema alimentario a problema nutricional y, por otra, suponer que mediante una clasificación del hambre y la focalización de los más vulnerables se podrá enfrentar el problema.

Desplazar la producción nacional de alimentos a un segundo plano y centrar la seguridad alimentaria en la transferencia de recursos públicos, no sólo coloca a las personas en una franca dependencia asistencial del Estado, sino que desestructura las capacidades productivas de los consumidores rurales en tanto productores agrícolas y de los consumidores urbanos como trabajadores, lo que acrecienta además la dependencia del mercado y los cambios en los hábitos alimenticios. En mayo de 2013 por ejemplo, un estudio elaborado por Oxfam sobre las repercusiones sociales de este problema en la vida de quienes padecen hambre reportó que las familias se han visto obligadas a comprar alimentos más baratos, de peor calidad e, incluso, contaminados para poder llegar a fin de mes; se ha intensificado la emigración; se ha incrementado la tensión a nivel familiar (derivado de la imposibilidad de muchos hombres para cumplir con el papel tradicional de ser quien proporciona sustento al hogar), esto se refleja en un aumento de los casos de violencia doméstica y del abuso de alcohol y drogas; muchos agricultores han abandonado el campo para desempeñarse en otras actividades, incluidas aquellas más peligrosas como la minería; la vida comunitaria se deteriora a medida que las familias reducen las celebraciones de eventos significativos para la vida de la comunidad, como las bodas o los funerales, con el objetivo de ahorrar dinero; la disminución del presupuesto familiar también provoca que un número cada vez mayor de mujeres se incorpore al mercado de trabajo, lo que obliga a abuelos y abuelas o a las hijas mayores a ocuparse del cuidado de los menores; las familias han generado otras estrategias como conseguir alimentos o cultivar los suyos propios, incluso admiten saltarse comidas (Oxfam, 2013).¹⁰

¹⁰ Otros estudios muestran al respecto, cómo las pequeñas unidades campesinas se han incrementado significativamente, conservando la producción de granos básicos como su actividad central, por lo que se intuye que preservar la actividad primaria de básicos, ha sido una estrategia para enfrentar la crisis. Véase al respecto el trabajo de Héctor Robles, “Los pequeños productores y la política pública” [www.SubsidiosalCampo.org.mx].

DESAFIANDO EL HAMBRE MEDIANTE LA ASISTENCIA

Uno de los cambios más significativos que los ajustes estructurales de la década de 1980 trajeron en materia de política social, fue “separar las políticas de incremento de la productividad de las de alivio de la pobreza; evitar todo tipo de confusión o distorsión en el manejo de los recursos públicos, dando limosna a la miseria y capital a las áreas rentables y productivas” (Moguel, 1991:285). Los subsidios generalizados pasaron a ser subsidios selectivos, los apoyos se destinaron a quienes en la época del salinismo se consideraban como extremadamente pobres. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) inscribió en ese sentido una nueva era en materia de política social en México, pues desde entonces la atención a los sectores marginales se lleva a cabo mediante programas de transferencias condicionadas, política que ha formado parte de las recomendaciones del BM y que expresa abiertamente la sustancia del paradigma neoliberal.¹¹ La narrativa de esta visión ha sostenido reiteradamente la ineficiencia del gasto estatal, por lo que las estrategias de subvenciones globales indiferenciadas fueron cuestionadas dando paso a las estrategias selectivas.

Las implicaciones de este giro se han manifestado en la pobreza como una constante¹² y en el uso político de los programas, con lo cual los pobres se han convertido en el sustento clientelar de las coyunturas electorales y en la base de la legitimidad del régimen. Sin embargo, el problema es más grave, pues manifiesta la reconfiguración de las tareas estatales, el ascenso de los privados en la atención de los marginados y finalmente, expresa las premisas de un modelo de desarrollo que ha subvertido los preceptos revolucionarios sostenidos en el principio de la inclusión social.

A más de 25 años del Pronasol, esta visión se ha acrecentado y adquirió matices importantes, pues conceptualmente la política social se reorientó, pasando del enfoque compensación, al de selectividad y focalización y, recientemente, al de privatización y descentralización (Sotolli, 2000:43-44). Como bien señala la autora, esta reorientación conceptual tiene no sólo implicaciones de carácter técnico, sino también políticas, pues obliga a redefinir la actividad estatal y su relación con otros actores sociales.

¹¹ Desde el Banco Mundial y otros organismos, se concibió que los costos sociales de las medidas económicas a los grupos más afectados, serían compensados, lo cual permitiría a su vez, aumentar la aceptación y viabilidad política de las reformas económicas (Sotolli, 2000:45).

¹² Si revisamos las estadísticas de los últimos años proporcionadas por el Coneval o por el BM, podremos observar que la pobreza prácticamente se mantiene igual, con ligeros picos hacia abajo pero importantes incrementos, sobre todo en la crisis de 1995.

La herramienta principal ha sido la focalización, lo cual supone métodos de medición de la pobreza, clasificación y definición de la población objetivo. Estos métodos se han transformado significativamente pero en esencia, sostienen criterios economicistas, centrados en el ingreso-gasto y en una canasta básica reducida cuantitativa y cualitativamente, lo cual tergiversa la situación real de las personas y permite manipular la dimensión del problema.¹³ Si bien en los últimos años el método se ha orientado a un enfoque tanto multidimensional de la pobreza como de derechos, en ambos casos prevalece una visión economicista de la pobreza.¹⁴

Los programas de combate a la pobreza más recientes tienen al menos dos problemas: que al reducir el problema alimentario en hambre,¹⁵ se tienen nuevos elementos de legitimidad que permiten sostener la idea de que sólo esa población deberá ser atendida por el Estado; por otro lado, los programas legitiman la incursión del sector privado en la atención a los pobres. Cobijado en los procesos desreguladores, privatizadores y descentralizadores de los servicios sociales de los últimos años, “poco a poco fue perdiendo fuerza la idea de un financiamiento exclusivamente estatal de la política social, lo cual daba lugar a la inclusión de medios financieros provenientes de fuentes internacionales y privadas” (Sotolli, 2000:51). Si bien esto no parece nuevo, la presencia de agentes privados en los asuntos públicos ha ganado terreno, prueba de ello son las fundaciones vinculadas con la atención al problema alimentario en zonas pobres, así como empresas agroalimentarias que proveen de insumos a los programas públicos.

Esto resulta evidente a nivel nacional, expresando el enfoque impulsado desde organismos como FAO y BM. En ambos casos, el discurso se ha orientado a exacerbar, a sobredimensionar el problema alimentario focalizándolo en los hambrientos, lo que tiene un doble efecto: por un lado, reduce la población objetivo a sólo aquellos que padecen hambre, que por cierto no son pocos ni han disminuido, y por otro, legitima proyectos vinculantes como la ayuda alimentaria y la necesidad de acrecentar la producción de alimentos sobre la base de incrementar la productividad a partir del uso intensivo de agroquímicos y los transgénicos.

¹³ El programa Progresá por ejemplo, consideraba al pobre extremo como aquel que no puede alimentarse correctamente (Boltvinik, 2002).

¹⁴ En 2010, el Coneval integró la metodología multidimensional de la pobreza, para 2012 incorporó el enfoque de derechos que mide la pobreza a partir de las carencias y el ingreso de las personas para cubrir sus necesidades básicas (Coneval, 2013).

¹⁵ La Cruzada nacional contra el hambre, decidió aproximarse al problema del hambre a partir de la pobreza extrema y la carencia de acceso a la alimentación [www.sedesol.gob.mx].

Este enfoque trae consigo otro problema expuesto reiteradamente por el especialista Julio Boltvinik, y es que cuando se atiende sólo a los más pobres, se perpetúa la pobreza, ya que las personas fuera de esa clasificación se encuentran en situaciones de extrema vulnerabilidad que las colocan tarde o temprano en condiciones de máxima pobreza, reproduciéndose el círculo perverso de la miseria. Según esta premisa:

[...] al Estado no le atañe combatir la pobreza moderada ya que ésta se concibe como una condición que no impide a los individuos participar en el mercado, la premisa reduce por tanto, la población objetivo y las políticas de lucha contra la pobreza a los pobres extremos (Boltvinik, 2002:31).

Si las críticas hacia el Pronasol y al Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), se habían centrado en el peso significativo que se le daba a la presencia o ausencia de la infraestructura básica como criterio de pobreza, la tendencia de los programas como Oportunidades (hoy Prospera) y la Cruzada contra el hambre, es que reducen el problema a la insuficiencia de alimentos, con lo que desplazan a un segundo plano las necesidades de servicios. De hecho, la Cruzada contra el hambre ha definido atender sólo a 7.4 millones de personas de las más de 27 millones consideradas en pobreza alimentaria por el propio Coneval.¹⁶ La estrategia es re-focalizar a este universo, reduciéndolo a lo que han llamado “pobreza extrema de alimentación” (Sedesol, 2014) criterio básico para instrumentar la Cruzada. Por su parte, el Coneval (2013) utiliza el criterio de acceso a la alimentación definido por la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria.¹⁷

La refocalización tiene desde esa perspectiva dos objetivos aparentemente contradictorios: por un lado, exacerba el problema de la pobreza al hambre, dándole un tinte

¹⁶ La Cruzada nacional contra el hambre es una estrategia del gobierno federal formada por 70 programas federales, que surge como decreto en enero de 2013, encaminada a superar la carencia alimentaria y de pobreza extrema de la población mexicana, definiendo a ésta como aquella población en pobreza extrema de alimentación, reduciéndose en 2010 a 7.4 millones de personas. La Cruzada forma parte de la política de la Secretaría de Desarrollo Social, quien la instrumenta y coordina a partir de una Comisión Intersecretarial. En la primera etapa de la Cruzada se consideraron 400 municipios en los que se concentra más del 50% de la población objetivo; es decir, cuatro millones de personas en pobreza extrema de alimentación (Coneval, s/f).

¹⁷ Según esta instancia, el acceso a la alimentación se mide a partir de: “El comer menos de lo que se debía ante la falta de dinero o recursos para adquirir los alimentos necesarios para una familia, que las personas tengan que reducir la cantidad de porciones que se servían en cada comida, no realizar una o varias comidas durante el día y las experiencias de hambre” (Coneval, 2013).

catastrofista que justifica casi cualquier medida y le permite mediática y políticamente jugar con este escenario; en otro sentido, al colocar el lente sólo en ese sector de la población, la tarea estatal se reduce significativamente y desplaza las precariedades en servicios e infraestructura básica a un asunto del mercado y, en el mejor de los casos, a una tarea de la asistencia privada.

Además, la tendencia individualizadora de la política social, ha agravado la descomposición del tejido social comunitario, pues “las transferencias dejaron de ser a los colectivos y a las comunidades” (Canto, 2002:110). Sotolli (2000:46) señala que esta lógica:

[...] favorece la orientación hacia la competencia, el rendimiento y la acción individual, así como la liberalización de relaciones laborales y comerciales previamente reguladas por el Estado; además, promueve la definición subsidiaria del rol del Estado y la descentralización de sus funciones, con lo cual otorga tendencialmente mayor preeminencia al actor privado.

La política de la seguridad alimentaria encuentra precisamente en los programas como Oportunidades y la Cruzada contra el hambre, un canal que justifica la racionalidad de garantizar el acceso a los alimentos y no la producción. En ambos casos, prevalece la visión oficial de proveer despensas, papillas, insumos para comedores comunitarios, desayunos escolares, etcétera. como medio para reducir la pobreza, lo cual se articula perfectamente con la lógica de la seguridad alimentaria que ha refocalizado el problema alimentario nombrándolo hambre.¹⁸ Este concepto forma parte de una nueva narrativa institucional, que en los últimos años ha permitido legitimar estrategias como la ayuda alimentaria y los programas asistenciales. En ese sentido, ambas políticas, la de combate a la pobreza en su dimensión alimentos y la de seguridad alimentaria, forman parte de un proceso más amplio en el que los sujetos del abasto son las empresas privadas. Lo anterior constituye un modelo agroalimentario que excluye a los pequeños agricultores y refuerza los mecanismos de producción, industrialización y distribución de las corporaciones agroalimentarias. La gobernanza agroalimentaria es entonces un tejido de relaciones institucionales, políticas y económicas que, con sus matices,

¹⁸ El caso más emblemático de esto es la Cruzada contra el hambre, que comienza por llamarle hambre a la pobreza alimentaria. La propuesta de Peña Nieto para el campo mexicano inicia precisamente con un diagnóstico en el que reconoce la crisis alimentaria y los efectos para México, a partir de ahí, elabora toda una argumentación a favor de incrementar la productividad del campo mediante diversas soluciones técnicas (*Diario Oficial de la Federación*, diciembre 2013).

configura un modelo de desarrollo que logra transminar desde las más altas esferas del poder hasta los confines en los que éstas se hacen tangibles.

Frente al escenario catastrofista que impone esta nueva narrativa, las soluciones tienen un carácter técnico: si hay que garantizar el acceso a los alimentos, se puede proveer de despensas; si el problema es derivado de la pobreza, se pueden otorgar transferencias monetarias; si el problema es hambre y desnutrición, se pueden distribuir papillas, suplementos alimenticios que garanticen los requerimientos alimenticios... evidentemente, en todos los casos, la solución técnica conlleva la medición de los resultados, que no está de más decir, afecta generalmente a las mujeres, pues los programas se caracterizan por focalizarse en ellas, de tal manera que el fracaso de éstos se atribuye a su mala ejecución, siendo que las mujeres no tienen el control de los mismos (Pottier, 1999:27).

La forma en que han sido concebidos los programas de combate a la pobreza, lejos de resolver el problema alimentario lo han exacerbado.¹⁹ La primera etapa de la Cruzada contra el hambre, por ejemplo, tuvo como uno de sus componentes centrales los comedores comunitarios, pero el trabajo de campo en algunas comunidades muestra que los principales insumos canalizados por medio del programa consistieron, predominantemente, en enlatados y productos industrializados e importados, alejados de las dietas tradicionales de las personas a las que fueron destinados.

En los últimos años se han multiplicado las políticas asistenciales, de tal manera que los pobres tanto de las ciudades como del medio rural están insertos en dinámicas de dependencia hacia las transferencias condicionadas que no han logrado romper el círculo de la pobreza.²⁰ Tras 28 años de programas asistenciales, en el campo mexicano

¹⁹ El Coneval ha señalado la reducción de la pobreza en términos porcentuales de 46.1 a 45.5 para el periodo 2010-2012, sin embargo la estimación puntual pasó de 52.8 a 53.3 millones de personas (Coneval, 2013). Aunque el mismo organismo menciona una reducción de la carencia acceso a la alimentación en 6.1%, esto significó tan sólo que un millón de personas lograron reducir esta carencia a pesar de todas las transferencias de recursos públicos para atender el problema.

²⁰ Incluso en reciente declaración, la coordinadora del programa Prospera, Paula Hernández, señaló: “A pesar de los programas de transferencias condicionadas, como Oportunidades y Prospera, establecidos desde hace 17 años, en 2012 la pobreza de los mexicanos era similar a la de 1992. Aún falta por lograrse la mejora en las condiciones de la población. Hasta ahora se desconoce la población que ha salido de la pobreza con estos programas. En 2012, de 600 mil familias que salieron de Oportunidades por haber mejorado sus condiciones de vida, el 70 por ciento volvió al programa. Ahora con Prospera se desconoce la población que ha dejado la miseria, y apenas este año se hará un censo a 800 mil familias para conocer sus condiciones de vida” (*La Jornada*, 9 de abril de 2015).

se ha generado una cultura de la dádiva que ha trastocado las prácticas productivas de comunidades enteras. El problema de fondo es que estos programas colocan a las personas en círculos perversos de dependencia hacia los recursos públicos y productos ajenos a sus prácticas alimentarias.²¹ De la mano de programas como Oportunidades y la Cruzada contra el hambre, las familias tienden a dejar de producir sus alimentos para subordinarse a los circuitos comerciales, en el primer caso, a partir de transferencias para adquirir alimentos, y en el segundo, mediante insumos para los comedores producidos por empresas agroalimentarias privadas. Aunque la Cruzada incorpora comedores escolares y comunitarios, canastas alimentarias, proyectos de huertos familiares y animales de traspatio, continúa reproduciendo el esquema de transferencias por medio de la “Tarjeta de apoyo alimentario SIN HAMBRE”, que consiste en 638 pesos para comprar productos en las tiendas de Diconsa. De principio, el asunto es que se concibe a la pobreza como un problema originado en los ingresos y al hambre con el costo de la canasta básica, de ahí que en la perspectiva de la FAO, el Coneval y otros organismos, la solución se encuentra en transferir recursos y reducir el costo de la canasta con alimentos más baratos.

Estos programas transformaron la estructura social del campesinado y generaron procesos culturales en los que las personas “aprenden” a vivir sólo de la asistencia y no del producto de su trabajo. El riesgo es que incluso la racionalidad productiva del autoabasto sea desplazada por el despliegue de demandas centradas en la obtención de recursos públicos que están etiquetados, focalizados y segmentados hacia la compra de alimentos y no hacia su producción. Asimismo, los programas centrados en la adquisición de comida barata y de ayudas alimentarias, generan que las poblaciones sean más dependientes de los mercados internacionales, lo que finalmente provoca que la gente pierda incluso la “seguridad alimentaria” (Pimbert, 2009:10).

El protagonismo que ha adquirido el sector privado en las grandes decisiones, ha reconfigurado la gobernanza mundial en materia alimentaria, en la que su presencia es parte del proceso participativo, ya que muchos proyectos son liderados por las asociaciones público privadas (APP). La tendencia mundial de integrar al sector privado en los asuntos convencionalmente públicos, expone un modelo de participación que, por una parte, desdibuja las tareas del Estado al legitimar las estrategias de privatización de ámbitos tradicionalmente protegidos por éste, y por otra, le confiere atribuciones a

²¹ Otro indicador al respecto, es que mientras la pobreza se ha estancado, el gasto del programa Oportunidades pasó de 9 586 mil millones de pesos en el año 2000 a más de 66 mil millones de pesos en 2013 (Presidencia de la República, 2013)

las empresas, las cuales amplían sus espacios de acción, lo que desorienta la percepción de las personas sobre quiénes son los verdaderos interlocutores en la exigencia de cualquier derecho.

La participación de las empresas privadas contraviene la soberanía alimentaria, pues desplazan al Estado como protagonista de estas acciones, se debilitan sus capacidades, se desvirtúan los propósitos de las estrategias y la dignificación de las personas se devalúa al acceder a alimentos procesados, alejados de su cultura y que sólo “remedian” los aspectos estrictamente nutricionales.

De hecho, en el marco de la Cruzada contra el hambre se evidenció el papel que tendrían las agroindustrias, por ejemplo “Pepsico participará a través de su sección Quaker con la creación de una galleta de avena ‘de muy bajo precio que sea nutritiva’, mientras que Nestlé aportará 200 000 horas de capacitación en nutrición y capacitará a 15 000 mujeres en la creación y gestión de microempresas que les permitan financiamiento” (CNN, 2013). En los convenios firmados entre las empresas y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) se establece, por parte de Nestlé, que se compromete a desarrollar los programas “Dulce negocio de Nestlé”, para impulsar a mujeres emprendedoras; “Proyecto café”, el cual impartirá capacitación en centros comunitarios y otras zonas rurales; y el “Proyecto leche”, para desarrollar a pequeños productores y crear una estructura sustentable de comercialización de su producto. Mientras que Pepsico buscará “combatir la desnutrición”. La dependencia apoyará “la donación de productos nutritivos que Pepsico realice a otras organizaciones de la sociedad civil participantes en la Cruzada contra el hambre” (Redacción AN, 2013).²²

Tendríamos que agregar el uso político de esta estrategia. Un ejemplo que evidencia esto son las declaraciones de Rosario Robles, secretaria de la Sedesol en un evento de la Cruzada contra el hambre en Cochoapa el Grande, Guerrero: “El derecho a la alimentación en el estado de Guerrero es una realidad”, “se trata de un compromiso cumplido”. “Hoy los guerrerenses, principalmente niñas, niños, mujeres y adultos mayores, tienen garantizada una alimentación suficiente y nutritiva”.²³

²² Mientras la representante de la Sedesol insiste en que la participación del sector privado es “totalmente coherente” con los objetivos del programa, las críticas no se hicieron esperar justamente porque estas empresas han contribuido al problema de obesidad que aqueja a la población mexicana y porque la alianza representa un conflicto de intereses.

²³ La funcionaria se refirió a la instalación de 500 comedores comunitarios, la distribución de leche fortificada Liconsa, la cobertura universal del Programa de Pensión para Adultos Mayores, el registro del 70% de las mujeres en el Seguro de Vida para Madres Jefas de Familia, y la entrega de tarjetas del Esquema de Apoyo Alimentario SIN HAMBRE a 300 familias [www.economista.mx].

Si bien el derecho a la alimentación ha quedado suscrito en nuestra Constitución y esto lo convierte en un instrumento de exigibilidad frente al Estado, la falta de reglamentación genera un vacío que limita su concreción.²⁴ Un problema derivado de este “hueco jurídico” es que comienza a convertirse en un insumo de la retórica política y, con mucho, una herramienta de posicionamiento de los gobiernos en México. Las limitaciones del programa, el enfoque y los mecanismos de instrumentación dejan de lado el cumplimiento real del derecho alimentario. En la perspectiva asistencial de éste y otros programas, las personas se alejan de dicho derecho y el Estado tergiversa el objetivo de garantizar el mismo.

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: CONTRADICCIONES DEL MODELO PARTICIPATIVO

El papel central de las corporaciones agroalimentarias en la industrialización y comercialización de los alimentos, ha transformado significativamente la relación entre el Estado, los productores primarios y el mercado. Mientras en el Estado de bienestar, la ciudadanía era un amortiguador contra los caprichos del mercado y las desigualdades del sistema de clases (Sassen, 2010:359), en el contexto de la globalización, la democracia se tambalea. Los poderes que se sobreponen a la nación generan pérdida de soberanía, debilitan las instituciones y las prácticas democráticas precisamente cuando las envuelve un discurso que plantea maximizar la participación ciudadana. Las grandes decisiones dependen crecientemente de los factores externos a la nación, por lo que la democracia es cada vez más un medio para legitimar el modelo de desarrollo.

El planteamiento de una sociedad liberada que asume responsabilidades sociales, enmarca la nueva corriente de intervención de las agencias de desarrollo, y convierten a la participación en “una nueva tiranía” (Sassen, 2010:239). Esta tendencia no es nueva, pues desde el Pronasol surgió una política social legitimada en el discurso de la participación. Y cuando pareciera que llegó el tiempo de la acción civil, nuevos

²⁴ Aunque diversas organizaciones sociales han impulsado eventos y campañas para que se apruebe la Ley reglamentaria del derecho a la alimentación, hasta la fecha, la propuesta de documento fue aprobada por unanimidad por la Comisión Especial de Asuntos Alimentarios de la Cámara de Diputados, votada favorablemente por ésta, pero no ha logrado ser aprobada por el Senado pues se encuentra en una fase de análisis. Además de la Ley reglamentaria, estarían por definirse las políticas que atañen a su cumplimiento, así como los indicadores que permitan evaluar el desempeño del Estado en la práctica de este derecho.

mecanismos de poder institucionalizados desde las políticas desplazan el verdadero actuar de la población, con lo que se generan procesos de despolitización envueltos en el supuesto de una gobernabilidad que transmuta en gubernamentalidad; es decir, en un tipo de poder que actúa en y a través de la agencia y la subjetividad de los individuos como éticamente libre y racional, así, “la política regula la vida social y hace ciudadanos no por la vía de la represión sino a través de un poder que engendra subjetividades y aspiraciones” (Sassen, 2010:6).

La prevalencia de programas con enfoque de participación es una constante en la era neoliberal. Prácticamente todos los programas de subsidios condicionados en México operan desde esta perspectiva, y lo que queda claro es que existe una desarticulación entre la propuesta de participación y descentralización con la práctica institucional, pues como bien señala Mosse (2005:236), están envueltos en todo un entramado de mecanismos de control administrativo, financiero e informes que se incorporan como elementos propios de la reducción de la pobreza, pues ésta debe ser medida, comparada y demostrada. Esto refuerza la necesidad de proyectos asistidos gerencialmente que privilegian el control a la práctica de las políticas.

Así como los programas de apoyos condicionados y el propio derecho a la alimentación expresan nuevas dinámicas institucionales, discursos y prácticas políticas, el nuevo modelo agroalimentario en su conjunto, refleja otros acomodos y retóricas con una fuerte orientación hacia la inclusión social. Esto sucede tanto por la acción social, que constantemente cuestiona al modelo, como por las evidencias de sus límites. No afirmo con esto que el modelo haya fracasado, porque no es así, sino que las fuerzas sociales convergen con la expresión del agotamiento del modelo. Lo que quiero destacar es que el modelo agroalimentario está constantemente en “fricción”, pues lo que Tsing (2005:5) llama las conexiones, atraviesan múltiples intereses y desencuentros pues el mosaico de actores que confluyen en esta arena, expresa en principio dos proyectos de desarrollo opuestos.

La evidencia de estos nuevos acomodos en México se refleja en la reorientación de la política social de 2015. A partir del balance del programa Oportunidades y del reconocimiento del gobierno federal del estancamiento de la pobreza paralela al incremento de los recursos canalizados al mismo, la titular de Sedesol, Rosario Robles, señaló que las transferencias no han conducido a un impacto importante en la reducción de la pobreza. Se observa claramente un cambio de enfoque al plantear la orientación productiva de los programas, en particular para el tema alimentario, se presentó el Programa Piloto FAO-FIDA “Territorios productivos”, a partir del cual se buscan fortalecer las capacidades productivas de 10 mil unidades de producción del medio rural en cinco estados del país (Sedesol, *s/f*).

Si bien coincido con Tsing (2005), en que los espacios de acción de las personas posibilitan reeditar los proyectos que aparecen como inamovibles, también es cierto que diversos obstáculos coartan esa capacidad de agencia, pues localmente las relaciones de poder, los cacicazgos y las propias condiciones de pobreza, frenan las disposiciones de los grupos a desplegar su inconformidad. De esta manera, ni los proyectos se imponen absolutamente, ni la autonomía de las personas es total, lo que configura arenas de tensión que localmente se manifiestan en desacuerdos, negociación y simulación. Simultáneamente, la práctica local también alberga la posibilidad del diálogo y la negociación. Coincido entonces con Mosse (2005:239) en el doble juego de la participación, por una parte, legitima los intereses y la eficiencia de las agencias de desarrollo, y por otra, representa un enorme potencial para emancipar perspectivas desde abajo, ofrece una oportunidad de inclusión, empoderamiento y apalancamiento.

La idea de “inclusión social” adquiere claramente en el régimen neoliberal, un sentido compensatorio frente a los saldos del modelo y un beneficio político, pues los mecanismos de operación de los programas condicionan a los pobres a su acceso, lo que facilita una clientela política. El carácter instrumental de las políticas busca, a partir de una cultura de la autogestión y la autorregulación, legitimar al sistema y trasladar funciones estatales a la sociedad. Su condición selectiva etiqueta a las personas, con lo que les confiere categorías que construyen identidades específicas que permiten el dominio disfrazado de participación, autonomía y democracia. La gubernamentalidad concede nuevas formas de poder que logran ser instrumentadas mediante los programas y una cotidiana narrativa que permea a los individuos y colectivos, conforman elementos que forjan subjetividades; así, aquellos clasificados como pobres construyen imaginarios, discursos y prácticas en ese sentido, sin que ello signifique que las personas no reconozcan el carácter utilitario de estos mecanismos para hacerse de recursos. Las políticas, en ese caso, son un terreno de doble juego: por una parte, son ámbitos de dominio y legitimidad estatal; pero también son espacios de disputa en el que las personas logran muchas veces constituirse en sujetos políticos ya que “[...] las políticas tienen efectos que sobrepasan los diseños e intenciones de sus autores [...] Una vez creadas, las políticas entran en una compleja red de relaciones con varios agentes, actores e instituciones, tinglado que a menudo puede generar consecuencias imprevistas e inesperadas” (Shore, 2010:36).

Los procesos de democratización en América Latina “[...] han promovido de manera efectiva la creación de programas sociales participativos, descentralizados, orientados a la autoayuda y a la autonomía [generando] a su vez, formas de integración política y social importantes para la consolidación de un orden democrático” (Sotolli, 2000:61). Las nuevas normas de conducta son creadas y promovidas por el gobierno e internalizadas por los individuos, así prevalece la idea del *self-power*; es decir, la

capacidad de los individuos para auto-regularse, auto-erigirse. Estos nuevos patrones de gobernanza conducen a formas más efectivas de dominación que pasan a menudo desapercibidas, “en las que el poder permanece oculto y no presenta ningún blanco visible al cual oponerse o resistir” (Shore, 2010:41), o como plantea Foucault en Shore y Wright (2005:19), “la efectividad del poder está en su habilidad para enmascararse a sí mismo y ocultar sus propios mecanismos”. Sin embargo, esto no resulta absoluto, sino que como proceso complejo, la gobernanza está mediada por constantes desencuentros que se manifiestan claramente al momento que las políticas son objetivadas en programas que llegan a los lugares de forma diferenciada. Así, el carácter técnico, racional, instrumental y aparentemente neutral de las políticas, se ve mermado ante las respuestas sociales que, en espacios y tiempos distintos, se confronta con lo planificado en los escritorios de los funcionarios. En otros ámbitos, la oposición a los programas parece nunca llegar, y es que más de dos décadas de asistencialismo han contribuido a despolitizar a las comunidades y minado su capacidad de agencia.

Los múltiples “actos de libertad” promovidos desde el neoliberalismo, enmascaran los mecanismos de control de las políticas, todo aparece como producto de decisiones generalizadas, impersonales, burocráticas y anónimas; elaboradas por “expertos” que les confieren un sello de autenticidad y cientificidad que aleja a las personas de la posibilidad de participación real. La idea de las libertades esconde sofisticados y sutiles métodos de intervención y, como dicen Shore y Wright (2005:9), “la oposición parece virtualmente imposible”.

Nada es así, las políticas tienen que reinventarse constantemente como producto del poder de influencia de los subalternos, como efecto del fracaso de los programas y como parte de una reiterada búsqueda de aceptación. Recientemente, por ejemplo, el enfoque de la seguridad alimentaria de la FAO y el BM, ha renovado su discurso integrando el supuesto de reconocer el papel de la agricultura familiar en la producción de alimentos. La necesidad de reinventarse obligó a la FAO a declarar 2014 como el año internacional de la agricultura familiar. Paralelamente, el BM (2008) amplía su estrategia privatizadora con lo que promueve las alianzas entre pequeños productores y privados para impulsar agronegocios.²⁵

²⁵ Entre 2011-2013, 842 millones de personas la padecen. Si bien esto significa una disminución de 26 millones respecto a 2010, las pretensiones de la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996 eran reducir en 50% el hambre para el 2015 (FAO, 2013). Estas estimaciones están basadas en lo que la FAO denomina “incapacidad para satisfacer las necesidades de energía alimentaria”, es decir, que la inseguridad alimentaria está medida en calorías (FAO, 2013). Como lo señala Alejandro Nadal “esta forma de medir el hambre conduce a una subestimación significativa del problema” (*La Jornada*, 9 de octubre de 2013).

Aunque los mecanismos de intervención se resignifican para colocarse en la palestra del control y la posibilidad de una injerencia que permita proyectar las intenciones, objetivos y ambiciones de las agencias de desarrollo, los actores subordinados al desarrollo crean cada día esferas de acción autónoma (Mosse, 2005:10). Así, por ejemplo, se observó en trabajo de campo que en algunas comunidades de la Sierra Norte de Puebla receptoras de los apoyos del programa Oportunidades y la Cruzada contra el hambre, las mujeres se han organizado para no aceptar algunos insumos utilizados en los desayunos escolares como huevo en polvo o frijoles enlatados. Este actuar pone a la luz procesos sociales inciertos, sorprendentes, desarticulados generalmente de las narrativas políticas que revelan “[...] lo variable, la composición y provisional naturaleza de la vida social [...] expone un constructo socialmente y continuamente negociado del conocimiento y los procesos de intervención” (Arce y Long, 2001:8).

Subordinadas a los designios gerenciales, las personas crean formas para “escapar” a las estructuras rígidas, mediante el despliegue de lo que Mosse (2005:239) llama “la cooptación de la política desde abajo”. También en el trabajo de campo, algunas mujeres que reciben la papilla para mejorar el nivel nutricional de sus hijos a partir del programa Oportunidades, comentaron que terminan por dársela a los cerdos, lo que simula la buena operación del programa, aunque esto implique tensiones posteriores con el personal encargado de medir y pesar a los niños por el incumplimiento de las metas. Los “beneficiarios” de los programas toman decisiones sobre otras elaboradas en el escritorio; así, una papilla que nutricionalmente puede resultar benéfica, elude considerar la cultura alimenticia con lo cual desconoce las prácticas sociales de su buen comer. Aunque las personas aparecen como simples receptáculos de programas y despolitizados al no ser parte de decisiones de orden público, cotidianamente estos proyectos gubernamentales terminan colocados en constantes forcejeos, en espacios de maniobra y empoderamiento que incluye a interventores y clientes (Long, 2007:314-318).

El contraste entre los planteamientos iniciales y la práctica de los programas, aparece como ambivalente, contradictoria y ambigua; la inconformidad por su parte, puede expresarse en “prácticas de aplazamiento, acomodo, negociación, apropiación selectiva, distanciamiento o ausentismo” (Arce y Long, 2001:3), o como prácticas cuestionadas o “fracturadas” (Shore y Wright, 2005:15). El caso más representativo, es la tendencia en muchas comunidades a sortear los comedores comunitarios de la Cruzada contra el hambre a partir de mensajes disuasivos como “dicen que puro químico” o “los maestros nos dicen que nos dará cáncer si comemos ahí”.²⁶

²⁶ Se tiene referencia de esto en comunidades de la región Purépecha de Michoacán, en comunidades de la Mixteca Alta de Oaxaca y en algunas de la Sierra Norte de Puebla, en todos los casos, a partir del trabajo de campo.

Estos procesos de conflicto y tensión, son el resultado de la acción social más amplia, pues en muchas ocasiones, el rechazo a un proyecto del Estado forma parte de estrategias organizadas incluso distintas al proyecto que desea implementarse, pero que respalda verdaderos protagonismos autónomos. Así, mientras la Cruzada contra el hambre se ha puesto en práctica en algunas comunidades prácticamente sin cuestionamientos, en otras se recibe parcialmente e incluso ha llegado a generar confrontaciones con algunos funcionarios.

La complejidad de estos mecanismos de intervención también puede manifestar puntos de encuentro en los que la participación es palanca del control social, legitimación política y rostro público; así, este mecanismo parece completamente alejado de reivindicaciones efectivas, pero la realidad muestra que la participación ha coincidido y es también bastión de proyectos emancipatorios, de intereses y aspiraciones de los pobres (Mosse, 2005:239).

El problema ha sido suponer que el mercado, los cultivos comerciales y la ayuda alimentaria serían la solución al hambre, y se marginaron las capacidades productivas de la agricultura familiar, lo cual “ha erosionado no sólo la diversidad de sus cultivos sino también el ethos comunitario y el conocimiento que lo sostiene” (Pottier, 1999:126).

Los elementos nodales de la resistencia a programas y políticas con el enfoque de la seguridad alimentaria, logran manifestarse mostrando también los desequilibrios del poder y el uso indiferenciado de los recursos a nivel local. Los alcances de los programas son limitados precisamente porque incurren reiteradamente en negar, minimizar o despreciar las particularidades socioculturales “del lugar”.

Por otro lado, aunque se consideraron los aspectos culturales, las políticas enmarcadas en la seguridad alimentaria han minimizado este enfoque, y lo han reducido a las “preferencias alimenticias”, lo cual implicaría comprender las percepciones locales y éstas como producto de prácticas socialmente construidas; es decir, negociadas, cuestionadas, producto de experiencias, arreglos y toma de decisiones (Pottier, 1999). Lo anterior muestra que no basta con un cambio en la definición, pues las evidencias empíricas exhiben los contrasentidos de esa intención, ya que prácticamente todos los programas que componen la política social en México, atienden el problema alimentario a partir de transferencias monetarias para la adquisición de productos industrializados o despensas con el mismo tipo de bienes.

Esta visión reduce el éxito de los programas en nuestro país, y las propias estadísticas oficiales revelan un incremento de la pobreza alimentaria en los últimos años.²⁷ El

²⁷ En 2006 el porcentaje de población en pobreza alimentaria fue de 13.8%, mientras que en 2008 pasó al 18.2%, para incrementarse nuevamente en 2010 a 27.4 por ciento (Coneval, 2010-2012).

problema de fondo es que esta nueva gobernanza agroalimentaria separó las políticas de producción, mercado y consumo, con lo cual se atendió individualmente el problema mediante programas que han prolongado y agravado la situación. Por ejemplo, en un recorrido por algunas comunidades de Michoacán, Tlaxcala y Puebla en las que llegó la Cruzada contra el hambre, en la lista de alimentos que provee el programa para que operen las cocinas comunitarias, se encuentran productos enlatados, industrializados, con conservadores, importados, distintos a sus hábitos alimenticios como el huevo en polvo, la machaca y la carne seca. Aunque las mujeres “hacen maravillas” con estos ingredientes, el programa parece alejarse del propósito de resolver el problema alimentario, es más un mecanismo que multiplica la dependencia, que teje lazos clientelares, que socava las iniciativas organizativas, que inhibe las capacidades productivas, que se aleja del objetivo de mejorar la nutrición de las personas y que, en resumidas cuentas, profundiza y prolonga el problema.

Están por verse los resultados de nuevas iniciativas y un cambio en el discurso hacia una orientación más productiva de la política social, que ofrecen un amplio abanico de opciones de investigación. Los puntos de partida resultan sugerentes: por una parte, el reconocimiento del gobierno federal del fracaso de la política social para reducir la pobreza; además, que la pobreza debe combatirse articulando la política social y la política económica...²⁸

²⁸ Al respecto, véanse las últimas declaraciones de Enrique Peña Nieto al anunciar la nueva etapa de Prospera; las de Rosario Robles sobre la segunda etapa de la Cruzada contra el hambre y de Paula Hernández, acerca del programa piloto “Territorios productivos”. En todos los casos hay un énfasis en reconocer las limitaciones de la política social para reducir la pobreza, así como en la necesidad de virar el rumbo hacia un enfoque productivo de los programas.

BIBLIOGRAFÍA

- Appendini, Kirsten (2001), *De la milpa a los tortibonos. La reestructuración de la política alimentaria en México*, México, Colmex, UNRISD.
- Arce Alberto y Norman Long (2001), “Reconfiguring Modernity and Development from an Anthropological Perspective”, en Arce, Alberto y Norman Long (eds.), *Anthropology, Development and Modernities. Exploring Discourses, counter-tendencies and violence*, Londres, Routledge.
- Banco Mundial (2008), “¿Qué puede hacer la agricultura a favor del desarrollo?”, en *Informe sobre el desarrollo mundial 2008, Agricultura para el desarrollo*, Bogotá, Banco Mundial, Mundi-Prensa y Mayol Ediciones.
- Barquera, Simón *et al.* (2001), “Políticas y programas de alimentación y nutrición en México”, *Salud Pública de México*, vol. 3, núm. 5, septiembre-octubre, México.
- Boltvinik, Julio (2002), “La pobreza ignorada evolución y características”, *Foro pobreza ignorada. Memoria*, México, Equipo Pueblo.
- Canto Chac, Manuel (2002), “Un diálogo sobre la política social”, *Foro pobreza ignorada. Memoria*, México, Equipo Pueblo.
- CEDRSSA (2014), *Tarifas y otras barreras al comercio agroalimentario. Reporte*, México.
- Coneval (2009), *Comunicado de prensa núm. 006/09*, julio, México.
- (2010), *Dimensiones de la seguridad alimentaria: evaluación estratégica de nutrición y abasto*, México.
- (s/f), *Esquema general de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, 2013-2019*, México.
- (2013), *Informe de pobreza en México, 2012*, México.
- Diario Oficial de la Federación* (2013), 13 de diciembre, México.
- FAO (2013), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Resumen*, Roma, Italia.
- Fritscher, Magda (2004), “El tema agrícola en las disputas multilaterales: fracasos en la OMC”, en M. del Valle (ed.), *El desarrollo agrícola y rural del tercer mundo en el contexto de la mundialización*, México, UNAM/Plaza y Valdés.
- González Chávez, Humberto (2007), “La gobernanza mundial y los debates sobre la seguridad alimentaria”, *Desacatos*, núm. 25, septiembre-diciembre, México, CIESAS.
- Hellie Ekian, Julia *et al.* (2014), “Agrarian Winners of Neoliberal Reform: The Maize Boom of Sinaloa, Mexico”, *Journal Agrarian Change*, vol. 14, núm. 1, Reino Unido.
- Long, Norman (2007), *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*, México, El Colegio de San Luis/CIESAS.
- Moguel, Julio (1991), “El Programa Nacional de Solidaridad, ¿para quién?”, en *Los nuevos sujetos del desarrollo rural. Cuadernos desarrollo de base 2*, México.
- Mosse, David (2005), “Introduction: The Ethnography of Policy and Practice” y “Conclusion and implications”, en *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, Londres y Ann Arbor, Pluto Press.

- Ochoa, Enrique (2000), *Feeding Mexico. The Political Uses of Food since 1910*, Estados Unidos, Scholarly Resources Inc.
- Oxfam (2013), “Un nuevo informe revela el coste social ‘oculto’ de los elevados precios de los alimentos”, mayo [www.oxfam.org], fecha de consulta: 1 de noviembre 2013.
- Pimbert, Michel (2009), *Towards foods sovereignty*, Londres, International Institute for Environment and Development in London.
- Pottier, Johan (1999), *Anthropology of Food. The social dynamics of food security*, Londres, Politi.
- Presidencia de la República (2013), *Primer informe de gobierno Enrique Peña Nieto, Anexo estadístico*, México.
- Rangel Faz, Gabriela (2009), *Caracterización de la política alimentaria: sus alcances y limitaciones*, mimeo, México, CEDRSSA.
- Robles Berlanga, Héctor (2013), “Los pequeños productores y la política pública” [www.SubsisiocalCampo.org.mx].
- Shore, Cris, “La antropología y el estudio de política pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas”, *Antípoda*, núm. 10.
- Sassen, Saskia (2010), *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*, Argentina, Katz Editores.
- SHCP (2014), *Panorama del maíz*, México.
- Shore, Cris y Susan Wright (2005), “A New Field of Anthropology”, en Cris Shore y SIAP-Sagarpa, *Boletines del mercado internacional agropecuario*, núm. 3-16, México.
- Sotolli, Susana (2000), “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, núm. 4.
- Tsing, Ana (2005), “Introduction”, en *Friction... An Ethnography of Global Connection*, Princeton y Oxford, Princeton University Press.
- Wright, Susan (2005), *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*, Londres, Routledge.

OTRAS FUENTES

- CNN (2013), “El apoyo de empresas para combatir el hambre es coherente, dice Robles”, 11 abril, México.
- Enciso, Angélica (2015), “Se estanca la pobreza, reconoce Prospera”, *La Jornada*, México, 9 de febrero [http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/02/09/pobreza-en-mexico-es-similar-a-la-de-hace-20-anos-reconoce-funcionaria-306.html], fecha de consulta: 27 abril 2015.
- Nadal, Alejandro, (2013), “Estado de la inseguridad en el mundo”, *La Jornada*, México, 9 de octubre.
- Redacción Aristegui Noticias (2013), “Documentos: Los convenios de Nestlé y Pepsico en la Cruzada contra el hambre”, abril, México.

- Sedesol (2014), *Elementos técnicos de diseño, planeación e instrumentación del programa nacional México sin Hambre*, México [www.sedesol.gob.mx], fecha de consulta: 10 de noviembre de 2014; [www.sinhambre.gob.mx], fecha de consulta: octubre 2014.
- Sedesol (2014), “Políticas para un desarrollo con mayor inclusión productiva, financiera y laboral”, presentación de Rosario Robles en el VII Foro Ministerial para el Desarrollo en América Latina y el caribe, España, fecha de consulta: 24 abril de 2015.
- El Economista* (2014), “Sedesol asegura derecho a la alimentación en Guerrero” [http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/01/09/sedesol-asegura-derecho-alimentacion-guerrero], fecha de consulta: 6 noviembre 2014.