

SOBRE LAS REPERCUSIONES POLÍTICO-SOCIALES DE LOS COMEDORES COMUNITARIOS EN LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE*

JESÚS JORGE COUTIÑO VELÁSQUEZ

RESUMEN

La pobreza alimentaria, el acceso a la alimentación y la nutrición son temas importantes en la actualidad, pues trascienden la barrera de múltiples disciplinas científicas. Por ende, el ejercicio de pensar sobre la alimentación nos coloca ante las preguntas siguientes: ¿qué consumimos?, ¿cómo consumimos? y ¿cuándo consumimos? Ante esto, el programa sexenal denominado Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) visto desde los Comedores Comunitarios, parte del hecho de encontrarse frente al fenómeno del hambre. A ello se le agrega el atisbo donde presuntamente se ostenta como política pública, siendo un instrumento de operación que permitirá –al menos de manera oficial– generar procesos de participación social entre productores, beneficiarios y el aparato administrativo.

Además, trae consigo aspectos que se vinculan con la agricultura, los transgénicos, los intermediarios, la influencia de empresas trasnacionales, los productores locales, el producto y, por supuesto, el consumidor.

Palabras clave: políticas públicas; política gubernamental; Cruzada Nacional Contra el Hambre; comedores comunitarios.

INSPECCIÓN

De manera introductoria, la denominada política pública “Sin Hambre” tiene como eje en su discurso la atención de los problemas de pobreza alimentaria y acceso a la alimentación. Esta política es ejecutada en municipios de altos índices de marginación, sin embargo, el planteamiento, su operación y los resultados al corte de una primera etapa generan nuevas formas de adhesión política, así como un medio contencioso debido a la falta de comprensión, además de la omisión teórica y metodológica durante la aplicación del programa.

* Fecha de recepción: 12 de marzo de 2018.
Agradezco al Dr. José Alfredo Castellanos Suárez sus valiosas aportaciones y asesoría en la elaboración del presente artículo.

Correo electrónico: ganon_19@hotmail.com

Bajo estos cometidos, existen estrategias alimentarias mundiales que se vinculan con el problema del hambre y son propiciadas por acuerdos internacionales. Intentan proponer una nueva discusión sobre los debates ya existentes: depender de las importaciones, además de la apertura de mercados (seguridad alimentaria) o, en su defecto, impulsar a las manufacturas locales y regionales (soberanía alimentaria).

De esta manera, el programa sexenal denominado Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), parte del hecho de encontrarse frente al fenómeno del hambre. A ello se le agrega el atisbo donde, presuntamente, se ostenta como política pública, siendo un instrumento de operación que permitirá –al menos de manera oficial– generar procesos de participación social entre productores, beneficiarios y el aparato administrativo.

Es preciso saber que se trata de una acción gubernamental reciente, pues todavía se encuentra en pleno ejercicio de propiciar –teóricamente– la inclusión y el bienestar social de zonas marginadas, sumadas a las zonas vulnerables de extrema pobreza e inseguridad alimentaria que posea la comunidad elegida. Por ello, resulta indispensable contrastar el planteamiento, operativización y resultados de lo que se denominó como política pública “Sin Hambre”, sino también es difícil realizar el análisis de un programa en operación.

Partiendo de lo expuesto surge la pregunta, ¿cuáles son los problemas político/sociales en la aplicación de la política pública llamada “Sin Hambre” sobre los problemas de pobreza alimentaria?

SOBRE EL MARCO SOCIO-HISTÓRICO MUNDIAL EN EL QUE SE SITÚA LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

En primera instancia debemos de considerar que la CNCH fue un planteamiento de un sistema agroalimentario hegemónico donde instituciones públicas se encontraban asociadas con corporativos transnacionales, siendo estos últimos los que generaban formas estandarizadas de organización alimenticia para cualquier nivel de Estado. El argumento se asoció al rápido crecimiento poblacional y la merma económica del ingreso familiar, efectos alarmantes para los denominados países emergentes, al igual que los países consolidados para saciar la demanda de comida, tomando decisiones significativas sobre captación y distribución.

En este sentido, se puede entender como una imposición transnacional puesto que México, al pertenecer a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), además de ser cliente concurrente del Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI), fue entonces orientado a establecer lineamientos y/o sugerencias que se consideren según la estrategia mundial, donde es innegable que existe una visión neoliberal que compromete, en buena medida, a la soberanía nacional.

Está claro que es una puerta más que se abre a la competencia del mercado extranjero y de grandes corporativos nacionales al conectar planteamientos del

gobierno mexicano, a través de programas sociales –en este caso, CNCH– con la iniciativa privada, basta con ver cómo las transnacionales como Nestlé (SEDESOL, 2013a, p. 3) o PepsiCo (SEDESOL, 2013a, p. 8) se establecieron con convenios de asociación, transferencia de recursos, así como de programas productivos.

Ante este panorama el sociólogo y politólogo estadounidense Philip McMichael (2015) señala que existen cargas económicas, además de políticas ocupadas en generar tanto la oferta como la demanda, es decir, introducen el derecho al alimento vía instituciones públicas y organizaciones mundiales, al tiempo que generan acuerdos con productores preseleccionados para que el entramado obtenga una mayor capacidad de soporte.

El propio McMichael (p. 90) señala que:

...la paradoja del régimen alimentario corporativo es que, así como se presenta como la condición para la seguridad alimentaria, causa la miseria de las poblaciones –especialmente las rurales– a través del ejercicio del poder del monopolio. La consecuencia perversa de la integración a los mercados mundiales es la exportación de la privación, ya que los mercados libres “excluyen y/o matan de hambre a las poblaciones desposeídas”.

Por lo tanto, las reglas establecidas para la interacción de un régimen alimentario no se encuentran en la misma circunstancia con todos los actores y agentes inmiscuidos en el tema, sino es una formulación escalafónica en donde las tensiones, acuerdos y ejercicios corresponden a partir del impacto mediático de sus representados.

Las capacidades de producción son diferenciadas por su margen de manobra e irrupción en las decisiones, no solamente de carácter interno sino, además, externando la dominación de las fronteras agrícolas, además de desconocer los intereses en la incidencia social, es decir, la manera en que lo local responde a su carácter inmediato, su necesidad.

Esto viene a cuentas, a partir del estudio de Michelle Chauvet (2010), cuando en su texto *El sistema agroalimentario mundial y la ruptura del tejido social*, esboza que:

...las unidades productivas agrícolas grandes, con alta inversión de capital, son dedicadas a la ganadería, granos, oleaginosas, azúcar y hortalizas. Las pequeñas, con un intensivo uso de mano de obra y bajos rendimientos, se centran en el autoconsumo con una baja integración al sistema de mercado (p. 43).

La propuesta de las corporaciones hacia el agro radica, entonces, en la producción de biotecnología, los agronegocios y al modo de comercialización en tiendas de auto-servicio, pues estas “...imponen precios a sus proveedores y les pagan su mercancía varias semanas después, con lo que en realidad son empresas financieras las que, aprovechando su posición y poder, se quedan con el margen de ganancia del productor y dejan sin trabajo a los comerciantes de antaño” (*Ibid.*, p. 54). Por este dominio se lleva al declive a los campesinos, así como al campo minifundista debido a

las escuetas alternativas que tienen para ofrecer sus productos a un precio razonable y competitivo. En este sentido, los bastiones fundamentales para ubicar a cualquier país en el terreno de la soberanía se encuentran con una importante distancia.

Si tomamos en cuenta lo anterior, podemos decir que las empresas alimentarias –dedicadas a la producción de sustancias alimenticias– y empresas de insumos –organizaciones satélites que reproducen las ventajas comerciales– obtienen escenarios fértiles para su explotación, ya que generan procesos de monopolización. Entonces, los contratos que pudieran establecerse entre las organizaciones transnacionales con los países son:

...firmados entre el eslabón industrial y el primario, obliga al segundo a suministrarle al primero un producto con las condiciones que la industria exija, como si la producción fuese llevada a cabo por la misma agroindustria pero con la ventaja de que disminuye su riesgo, al tiempo que consigue que este le provea en forma estable y homogénea un flujo de materia prima (Germán Posada, *et. al.*, 1996, p. 84).

Bajo dicha premisa, la agricultura pierde relevancia pues se encuentra sujeta a la subordinación articulada del rumbo de lo que se desea producir con la idea de la sustitución de cultivos que comienza a tomar forma. Por lo que la policultura, es decir, la diversidad de conexiones sociales, deja de ser considerada:

...de subsistencia a una agricultura especializada que exige utilizar la mayor parte de las tierras para producir un solo producto. Se crea, así, dependencia entre los pequeños y medianos productores y la firma que puede asumir una posición monopsónica frente a la multiplicidad de productores (Arroyo, 1979, p. 23).

Además, genera –según el mismo Arroyo– que “...la presencia de estas firmas impone hábitos alimenticios de los países industriales mediante la oferta de un mismo producto, pero diferenciado y dado a conocer bajo diversas marcas y según técnicas de transformación, de presentación y empaque” (*Ibid.*, p. 19). Modo por el cual es posible permitirse entender que la alimentación es un tema trascendente que se encuentra plenamente integrado a los agronegocios transnacionales y la manera en como estos diluyen las fronteras entre lo privado con lo público. En síntesis, al penetrar en las formas de alimentarse de una comunidad, trastocan sus relaciones culturales, biológicas y económicas que hacen que una población se identifique.

De esta forma, elementos naturales, sociales, económicos, políticos y culturales no son considerados en la CNCH, afectando así la singularización de los modos de vida de una comunidad en materia alimentaria, pues la manera en que se van colocando los modelos de evaluación y recopilación de datos, son de carácter unidimensional con lo que recae un sesgo social identificar y atender al problema del hambre.

INCONSISTENCIA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

Para poder entender los escenarios situados en este programa social debemos considerar qué se entiende por política pública. De tal suerte que para efectos prácticos podemos entenderla como formas de construcción y operación de lo público; no obstante, en la actualidad el enfoque de los análisis resulta muy cuestionable debido a que es un esfuerzo criticable de manera cotidiana por parte del aparato gubernamental como término utilizado para sus actividades, con la intención de recobrar cierta credibilidad en el espacio público.

Es notorio el deterioro del concepto y, por su puesto, su aplicación. A toda actividad se le pretende etiquetar como política pública, aun cuando se desconozca el compromiso, la visión y lo necesario para ser –precisamente– política pública. Por el contrario, se le suele confundir como una política gubernamental o, como sucede con algunos ejemplos, tomar como fundamentación y evaluación de modo que sea, más bien, un tono instrumental.

En este sentido, podríamos decir que la política gubernamental –según su idea base– es “...una regla formal de decisión o conjunto de decisiones, para hacer o no hacer, una acción o acciones, así como el marco en que se realiza. Utiliza métodos y técnicas para el estudio y análisis sistemático, reconocidos por los especialistas en el proceso integral. Señala rumbo y marco de acciones” (IAPEM, 2015, p. 15). Bajo la tutela anterior, se puede absorber que sitúa el cálculo operacional a partir de interpretaciones aparentemente especializadas, sin embargo, en ningún momento se toman en cuenta los mecanismos de comunicación de la población a raíz de sus necesidades, la óptica, así como la injerencia en las actividades, se admite por la comunidad sin ni siquiera poseer algún nivel de participación activa.

Esto se puede sustentar cuando se examina en sus preceptos más cotidianos y que sirven para entender en la dinámica tan cuestionada e inverosímil en la que nos encontramos. El Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) sostiene que “...en el entendido de que los recursos de los gobiernos son finitos; que las demandas sociales crecen continuamente, principalmente el ámbito de gobierno municipal; que las expectativas de los ciudadanos son altas, y cumplirlas depende de las capacidades organizativas institucionales y de los servidores públicos” (*Ibid.*, p. 20). Es aquí en donde encontramos sustantivamente la diferencia entre la política pública –que nace de la misma población incidiendo en las decisiones– con lo que actualmente se denomina la política pública, que se debería llamar política gubernamental, pues es lo más adecuado conceptualmente hablando, dado que la operacionalidad recae exclusivamente en los servidores públicos.

Depende lo anterior de la intención de una política gubernamental, pues esta implica la injerencia continua de los agentes de la administración pública en turno. En tal acepción no es de extrañarse que, primero –los agentes/servidores públicos– se intente diferenciar a la sociedad por medio de clasificaciones, sea mediante las características de la población, número, nivel económico, geográfico, tendencias electorales, agentes intermediarios, tiempo de acción, recursos a emplear, mantenimiento, nivel de importancia, trascendencia, compromisos internos o externos, marcos legales, gradualidad de los errores y/o aprovechamiento de las ausencias –tanto de origen infraestructural como de mecanismos administrativos–. Para posteriormente tomar decisiones sociales a partir de las regularidades antes citadas.

Estos indicadores son lentes ópticos que miden –de manera ampliamente criticable– un plano de acción. “Las razones para justificar la intervención pública suelen ser [...] razones de legitimidad y prestigio, que [normalmente están] asociadas a la provisión directa de bienes culturales” (Ejea Mendoza, 2012, p. 210). El número estadístico por sí solo no refleja algo, requiere del contexto que le haga sombra y allí tenga un sentido orientado. Como ejemplo podemos observar que los resultados obtenidos por una muestra de cualquier clase, están catalogados a partir de la interpretación que pretenda obsequiarle el aplicador hacia quien lo observe; es decir, se mira a eso no desde el objeto en sí, sino de la manera en que se nos lo presenta el ejecutante del indicador.

La política pública, por el contrario, intenta colocar procesos de comunicación que, aparentemente, podrían ser bidireccionales tanto en el aparato gubernamental como en la ciudadanía y que, de esa manera, los representantes sean actores secundarios y no protagonistas en las decisiones. En palabras llanas, hablar sobre bidireccional implica que la interacción comunicativa es siempre constante entre los involucrados, ayudando a las incidencias en la toma de decisiones por ambos lados.

Retomando los planteamientos de Canto Chac y Muro (1991), nos dice que las políticas públicas deben ser entendidas como:

...aquellos cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad (p. 70).

Bajo dicho entramado, los problemas públicos deben ser conocidos por todos para que, en esa medida, puedan ser discutidos ampliamente de maneras y niveles diferentes.

Tal es el caso de irrumpir en los asuntos de la agenda pública o concatenar preferencias con temas de mayor interés público. Argüir en la examinación de los contenidos de las propuestas de acción con el fin de comprender si se trata de intereses públicos o privados. Examinar las acciones de manera previa, durante y posterior de las actividades en materia económica, ambiental y/o social, así como la suspensión, el replanteamiento o continuación de los ejercicios.

En suma, existe una brecha importante a considerar entre entender las actividades sociales como una interacción donde se encuentren bajo una lógica instrumental además de compromisos sistémicos –política gubernamental– puesto que su visión, la toma de decisiones, su evaluación y los resultados se observan sesgados, dado que son juez y parte. En contra sentido, con el ejercicio de la comunicación al igual que la participación activa de los ciudadanos, puesto que los acuerdos toman distancia del manejo de criterios discrecionales al solicitar que ellos –los ciudadanos– sean los ejecutores de sus actividades sociales.

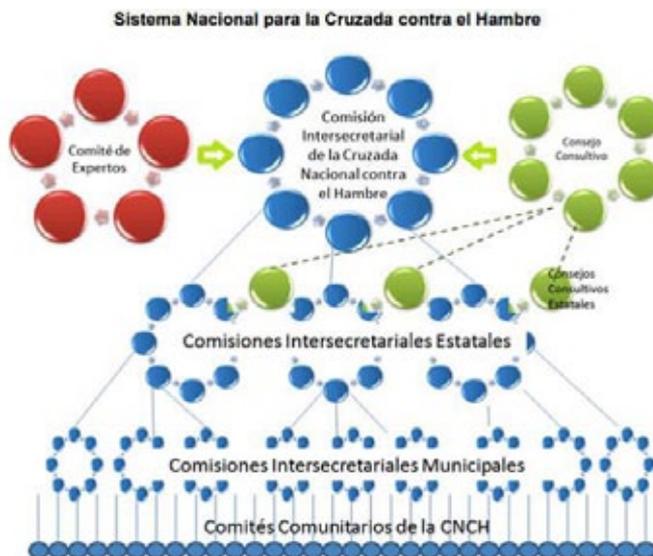
Al respecto, se puede argumentar que el proceso de identificación del problema pasa por un entramado de debates articulados multidisciplinariamente –tal cual lo maneja Canto Chac– para que, en su concatenación de ideas y conceptos, se obtenga una amplitud de las causas y los efectos. Por lo tanto, la conjunción de ideas se realiza a través del debate entre la propia comunidad utilizándola –en su faceta pública a lo privado, y no de lo privado a lo público–, pues es la mayor interesada en responder de manera satisfactoria sus demandas y sus problemas sociales.

SIN HAMBRE

El programa social “Sin Hambre” inicia su incursión a partir del 22 de enero de 2013, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) donde se decreta, de manera oficial, que el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE) arranca en todo el país.

Dicho proyecto involucra a los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Además, se establece la participación de los sectores que conforman la sociedad: público, privado y sociedad civil; tanto en su carácter individual como colectivo –entendiendo a esta última a partir de los organismos e instituciones internacionales acordados en los lineamientos para su ejecución–. Entre los ejemplos destacados sitúan la “...creación de Comisión Intersecretarial, integrada por 16 Secretarías de Estado, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)” (CONEVAL, 2013, p. 8).

Figura 1. Esquema del Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre



Fuente: *Diario Oficial de la Federación*. (2014), Séptima Sesión Extraordinaria, México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), p. 9.

A decir del recuadro, existen agentes públicos, esto es, individuos con capacidad de ejecución y decisión sobre las actividades administrativas. Por ende, su nivel y marco de aparición se encuentran vinculados dependiendo del orden de los procesos o la relevancia de los mismos. Por tal motivo, el Consejo Consultivo, en colaboración con las Comisiones Intersecretariales Estatales, se encargarán de la logística, evaluación y ejecución del programa.

En síntesis, el proyecto plantea un amplio panorama de actividades comprendidas en una serie de programas que, en teoría, intentan aplicar a ciertas necesidades y/o a población objetivo, a través de los denominados “Comedores Comunitarios”, “Proyectos Productivos”, “Apoyo Alimentario” y “Huertos Comunitarios”, sumados a las plataformas ya conocidas como DICONSA y LICONSA.

La vertiente de “Apoyo Alimentario” se hace a través de la “Tarjeta Sin Hambre”. En ella se depositan 638 pesos mensuales con los que el beneficiario puede adquirir “15 productos básicos con alto valor nutricional a precios preferenciales en las tiendas DICONSA... (productos como) harina de trigo, harina de maíz, leche en polvo, chocolate, frijol, maíz, arroz, avena, aceite, atún, chiles, sardina, café, lenteja y huevo” (SEDESOL, 2017a, página web: <http://pub.sedesol>).

gob.mx/spp/resumenes/padronunico.jsp. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2017). Por lo tanto, es un apoyo considerado específico pues únicamente se encuentran en lugares concretos.

También se encuentran los “Huertos Comunitarios”: apoyos logísticos, técnicos, insumos y en especie para comunidades en zonas prioritarias seleccionadas –como lo estipula las reglas de operación de la CNCH– donde se intentan producir hortalizas para el autoconsumo y vender sus excedentes.

Por último, los “Comedores Comunitarios” son espacios físicos detallados para la preparación y consumo de los alimentos, así como la entrega de materias primas, subsidios federales y el cobro simbólico de \$15.00 por ración personal, adquiriendo con ello insumos no perecederos para su futuro procesamiento en los comedores.

En este sentido, dichos espacios son autorizados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), así como la colaboración e inspección del Comité Comunitario, grupo en el que recae la participación de la comunidad en seguimiento a la Cruzada.

Además, según datos oficiales de la CNCH, estas localidades poseen un registro donde cualquier persona puede identificar la dirección del comedor, así como la máxima persona encargada de proporcionar el servicio en ese lugar.

En resumen, la estructura de la Cruzada se enfoca en formar un núcleo de actividades que promuevan la interacción de habitantes, agentes políticos, sociales y económicos en donde la alimentación es un dispositivo que se encuentra latente entre las prioridades y el peso estratégico de su población y territorio.

COMEDORES COMUNITARIOS

Para avanzar en esta ruta se debe entender que el programa se encuentra trazado en “2 mil 457 municipios” (SEDESOL, 2017b, página web: <http://sinhambre.gob.mx/tarjeta-sin-hambre/>. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2017) a lo largo y ancho del país, con una proyección transexenal; es decir, que –en apariencia– la Cruzada no tendría caducidad sino, más bien, se entendería como un instrumento de combate a la pobreza alimentaria y acceso a la alimentación, más allá de las banderas partidistas.

Debido a ello, el decreto operaría en etapas, específicamente en tres. La primera de ellas consistió en “400 municipios” (Informativo SIN HAMBRE, 2013), que serían seleccionados por la incidencia constante del municipio sobre aspectos de pobreza extrema, falta de acceso a los alimentos, así como la situación de pobreza con la que su número de habitantes cuentan. Según datos oficiales “fueron atendidos 3.6 millones de mexicanos en situación de pobreza extrema alimentaria, lo cual equivale a 51.7% de la población objetivo de la CNCH estimada en 2012 en 7.01 millones de personas en pobreza extrema alimentaria” (SEDESOL, 2014, p. 1). En consecuencia, se consideraría si el espacio donde habi-

tualmente se convive era un foco rojo debido a que no se garantizaría los requerimientos mínimos de una población para subsistir en condiciones básicas que establecen los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Estos entendidos tomaron forma utilizando indicadores del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), donde se midieron los municipios con el mayor número de pobres extremos y de pobres extremos alimentarios, así como su nivel de incidencia en ambos aspectos.

No obstante, esta etapa diseñada tuvo un revés inicial pues, en un primer momento, solamente fueron implementadas en 80 municipios de los 400 pensados, argumentando que “...por una acusación infundada de proselitismo electoral la estrategia desaceleró el paso” (Turati, 2013, página web: <http://www.proceso.com.mx/?p=347738>. Fecha de consulta: 3 de marzo de 2017) teniendo entonces una disminución de 95.06% de personas que se beneficiaría en un primer momento –siendo 365 mil habitantes seleccionados en 80 municipios de los 7.4 millones de personas comprendidas en los 400 municipios– por lo que, de manera incipiente, los resultados se vieron mermados cuantitativamente en la asignación de apoyos alimentarios.

En una proyección posterior, luego de haberse celebrado los comicios estatales y municipales en los que fue criticada la intervención de la Cruzada en su momento, se adicionaron 503 municipios de los programados previamente “...en los cuales habita 24.3% de la población objetivo. En conjunto con los 400 municipios de la primera etapa suman 903 municipios en los que habita 76.0% de la población en pobreza extrema del país” (SEDESOL, 2014, *op. cit.*).

Por su parte, la segunda etapa –según las especificaciones oficiales– “612 municipios más” (Informativo SIN HAMBRE, 2013, *op. cit.*), a partir de los resultados del CONEVAL para extraer así la población objetivo más necesitada. A diferencia de la etapa anterior, se estipula que al menos cada entidad federativa contará con algún municipio beneficiado a través de los Comedores Comunitarios. En palabras llanas, la percepción gubernamental ante el problema del hambre consistía en que la cobertura se extendería a niveles federales, con lo que la disminución de la pobreza alimentaria reduciría significativamente sus números.

Posteriormente, la tercera etapa se asentaba en la inclusión de estados pertenecientes a la zona norte y sur, así como los estados de Michoacán, Guerrero y Estado de México. Se vincula con el Plan Michoacán, un proyecto político y económico alterno que coincidía en la apertura a inversiones con créditos a la iniciativa privada –tanto nacional como extranjera– al igual que la ampliación de un circuito turístico en esta entidad.

De la misma manera, se agregaron municipios pertenecientes a los estados de Zacatecas, Coahuila, Oaxaca y Sinaloa con el supuesto burocrático de una vinculación con los planes de desarrollo estatales de aquel entonces llamados Por un Zacatecas Sin Hambre, Plan 59, Desarrollo Microrregional y Desarrollo Regional, que consistían en un banco de alimentos auspiciados por empresas transnacionales mexicanas. El otro programa –Desarrollo Microrregional y Desarrollo Regional– es un diagnóstico perimetral de las zonas en mayor estado de marginación, y el

establecimiento de medios para el “fortalecimiento” a los pequeños productores, respectivamente. Bajo dicho principio, se manejó a esta tercera instancia como la coincidencia de la expansión por erradicar la pobreza y la pobreza alimentaria.

Empero, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó un informe donde se solicitaba a la SEDESOL y a la CNCH, sustentaciones a las actividades que se realizan. A la letra escribe:

La ASF identificó que el problema del hambre se asocia únicamente con la carencia por acceso a la alimentación, conforme a la metodología utilizada por el CONEVAL, conceptualizada en términos de la seguridad alimentaria asociada a las experiencias de hambre, y no con las demás carencias sociales que se refieren al acceso a la salud, a la seguridad social, a la educación, a los servicios básicos y a la calidad en la vivienda, así como al mejoramiento del ingreso, como lo señala el Gobierno Federal (...); sin embargo, no existe una ley que reglamente el derecho a la alimentación, en la que se defina el problema público y la población objetivo; se mandaten y homologuen los apoyos, y se regule la transversalidad de la política pública, a fin de coordinar las actividades entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (...) cada programa tiene su propia población objetivo (personas, viviendas, localidades, etc.) y su ámbito de actuación (nacional, regional, etc.), por lo que sus acciones pueden o no incidir en la población objetivo que pretende atender la estrategia, que son los pobres extremos alimentarios (2014, pp. 4-5).

Esto contrasta el margen de maniobra del gobierno federal con la CNCH, pues sus metas establecidas trastocaban otros programas con diferentes planteamientos al acceso de los alimentos de manera regular, adecuada y suficiente.

Por su parte, el CONEVAL coincide en lo anterior al escribir: “El nombre de la estrategia hace referencia a una problemática de hambre (también se tienen objetivos de nutrición y alimentación), pero su población objetivo se refiere explícitamente a problemáticas más amplias (...) Esto genera confusión en la concepción de la estrategia, así como en su operación” (2014, p. 18). Por ende, es pertinente entender que, desde ambas perspectivas donde la actividad radica en escrudinar el programa, la Cruzada ambiciona más de lo que su escueto marco conceptual le permite.

Al respecto, el CONEVAL arguye que cualquier programa de política pública debe contar con dos elementos básicos o principales: “a) Mejorar esa acción específica de política pública, y b) Contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas” (*Ibid.*, p. 8). En vista, invitan a la CNCH expresar de forma clara y concisa qué entiende por el problema del hambre para, de manera posterior, poder generarse indicadores apegados a dicho criterio.

La rendición de cuentas y la acción específica son claves en las denominadas políticas públicas, dado los agentes de cambio y generación de estrategias, es decir, la sociedad civil, deben mantenerse en la toma de decisiones sobre las prospectivas de las actividades por lo que, de no contar con la información adecuada

a las medidas y/o indicadores a seguir, es muy latente no realizar las actividades comprendidas en los objetivos que dieron inicio a la política pública.

Lo escrito hasta aquí debe ubicarnos en lo que la CNCH denomina como *Elementos técnicos de diseño e instrumentación del Programa Nacional México “Sin Hambre”*, señala que entiende por hambre aquel:

...sentido literal (que) refiere a la sensación de necesidad de alimentos, lo cierto es que situaciones continuas de insuficiente ingesta de alimentos, tanto en volumen como en calidad, limitan el desarrollo pleno de las capacidades de los individuos y su inserción plena al desarrollo (...), la carencia de una adecuada dieta en donde se aporten nutrimentos como el hierro, sodio... (SEDESOL, 2014, p. 6).

Razón por la cual, la relación de elementos contrasta con los postulados sobre la Matriz y Marco Lógico que pugnó el programa “Hambre Cero” en Brasil, pues en la experiencia brasileña consideraba una diferencia conceptual entre el hambre y el acceso a la alimentación dado que, según sus panoramas, además de diagnósticos el fenómeno del hambre responde a otra serie de factores que, en cierta manera, se entrelazan con los del acceso a la alimentación, pero distan sobre la manera en que debe de afrontar el problema pues los grupos de población se encuentran en condiciones económicas, sociales y culturales diferentes a los que padecen hambre.

Ante tal situación, resulta paradójico atender a las localidades de la misma y única forma. Antes bien, las zonas geográficas determinan qué apoyo requiere su población para aguzar los sentidos sobre el problema de diferenciar al hambre con la nutrición y con el acceso a la alimentación.

REVISIÓN SOBRE LOS INDICADORES DEL PROGRAMA “SIN HAMBRE”

En el ejercicio, el programa “Sin Hambre” se queda corto en la elaboración de diagnósticos dado sus reducidos indicadores de acción, así como su constante falla en el énfasis sobre la identificación del problema del hambre respecto a la nutrición, con lo que suele confundir el qué con los cómo.

Bajo esta idea se puede argumentar lo siguiente: los indicadores en donde se sujeta el programa se etiquetan en dos. El primero de ellos lo realiza por la “Proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal... se mide a través del bajo peso para la edad, lo que es sinónimo de desnutrición moderada” (*Ibid.*, p. 6-7). Con dicho precepto, la medición del peso en coordinación con la edad, brinda para el programa elementos suficientes para dirigir las políticas hacia el sector, lo que resulta incompleto pues en la identificación de las necesidades de atacar el hambre, la nutrición y el acceso a la alimentación no puede sujetarse exclusivamente a la medición del peso, sino de la distribución de los alimentos, el tipo de alimentos que posee una comunidad, el nivel del poder adquisitivo para adquirir los alimentos, así como las condiciones de raza, género y actividades culturales que posea la localidad en donde se realice el proceso de filiación.

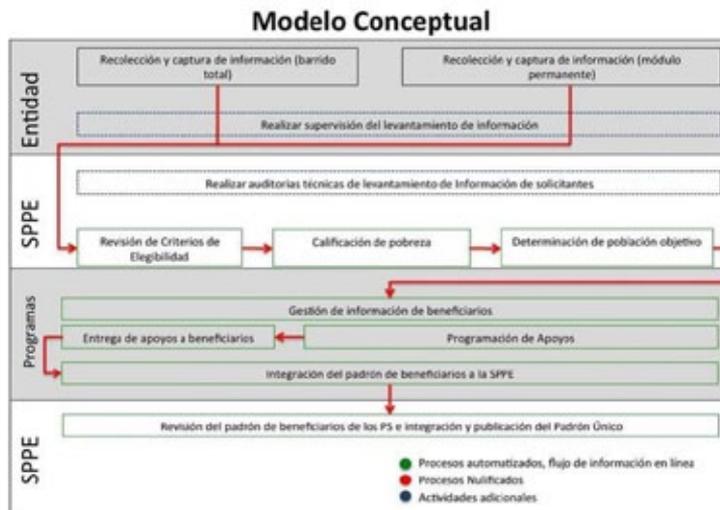
Por su parte, el otro indicador señala el “Porcentaje de población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria. El nivel mínimo de necesidades de energía alimentaria de un país se calcula como un promedio entre los grupos por sexo y edad en la población” (*Ibid.*, p. 7). Este punto abona a la confusión sobre la población objetivo pues se echa por la borda diferenciar si el consumo de energía alimentaria se debe a la nutrición, a la hambruna o el acceso a la alimentación.

Por ende, si el indicador dista mucho entre la identificación del objeto mismo con la idea que se tiene por el objeto, será necesario replantear su relación, es decir, aquella construcción que permite descubrir al objeto y la invitación de replantearse a partir de su vigencia entre las hipotéticas dimensiones que aparente tener el objeto. Entonces, de acuerdo con Daniel Gutiérrez (2009) “...requiere de la exigencia de un modo crítico de reflexionar, de apropiarse y reconstruir la realidad; requiere de vigilancia, y permanentes rupturas y sus correspondientes formas de reorganizar el pensamiento” (p. 16).

Por consiguiente, los indicadores no son mecanismos interpretativos pasivos que no requieran un constante cuestionamiento acerca de las traducciones de las unidades de medida, por unos más efectivos y/o cercanos a la realidad del objeto.

Consideremos ahora las herramientas de cuantificación del programa social “Sin Hambre” acerca de los rubros destinados a conocer el número de beneficiarios. En este sentido, el plan admite dos etapas en que se genera tal integración.

Figura 2. Esquema del proceso de identificación Sin Hambre



Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), (2014). *Elementos técnicos de diseño e instrumentación del Programa Nacional Sin Hambre*, Manual elaborado por SEDESOL, p. 82. Recuperado de: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Programa_Nacional_Meexico_Sin_Hambre_Elementos_Metodologicos.pdf

El punto inaugural, llamado Cédula Única (CUI), inicia en la recopilación de 2010 a 2013 sobre las condiciones socioeconómicas y demográficas por vivienda, donde se observa según la SEDESOL (2014, *op. cit.*, p. 80) lo siguiente:

1. Bienestar económico;
2. Carencia de calidad y espacios de la vivienda;
3. Carencia de servicios básicos en la vivienda;
4. Carencia por acceso a la alimentación;
5. Carencia por rezago educativo;
6. Carencia por acceso a los servicios de salud;
7. Carencia por acceso a la seguridad social, y
8. Contexto territorial.

En esta representación cuantitativa de los resultados se habilita como medios de captura si la familia o algún miembro familiar mantiene apoyos gubernamentales sea de índole local, estatal o federal importando poco qué tipo de ayuda posean; donde permita custodiar “el seguimiento de intervención” que facilite, según los lineamientos oficiales, que el programa responda de manera más temprana al focalizar la población objetivo.

Ahora bien, el otro punto se denomina como el Padrón Único de Beneficiarios (PUB), es decir, a partir de que se integre la CUI con las familias adecuadas a los términos de aplicación, se prevé contar con la articulación de los resultados y los procesos en el que se destinaron recursos.

En síntesis, esto infiere en los procesos de adjudicación, intervención y prioridad del programa social “Sin Hambre”. Bajo el cometido sobre la alta probabilidad de confusión en lo que se entiende por población objetivo, siendo que la cobertura conceptual donde se identifica al hambre queda en una proporción de crítica debido a que no existen criterios concretos sobre cómo reducir el hambre, aumentar la nutrición y democratizar el acceso a la alimentación.

A decir de ello, no se debe omitir la situación actual de los diferentes municipios con los que la CNCH a través de los Comedores Comunitarios dirigen sus esfuerzos, pues son espacios donde existen múltiples rezagos sobre temas como empleo formal, estándares de salud básicos, acceso a los servicios públicos de manera suficiente además de regular, índices bajos en materia educativa, ingresos intermitentes o salarios precarios. Por consiguiente, el tema de alimentación trae un cometido mayúsculo que invita a interpretar el programa social “Sin Hambre” en un ambiente más allá de la narrativa oficial.

En este sentido, la forma donde el usuario deduce el alcance social del apoyo que está recibiendo y la manera en cómo este se ve traducido, tomando como ejemplo su vida cotidiana, resulta importante entender el contexto donde se desenvuelve, pues en términos de una mejora económica, en salud evidente y la ingesta diaria, nutritiva y sustancial, da como resultado la traducción del usuario hacia el programa.

REFLEXIONES FINALES

Si se toma en cuenta que son personas con problemas de marginación y de acceso a los alimentos, el cobro simbólico de una ración de alimento que oscila entre los \$5.00 a los \$15.00 pesos, debería de ubicarnos en otro tipo de escenario, un comportamiento mucho más regular a la asistencia del comedor, siendo que la escasez de recursos, así como la necesidad de alimentarse, es el principal motivo de la creación de espacios de apoyo a la comunidad. Sin embargo, la falta de continuidad del usuario al programa se debe a cualquiera de estos factores: a) Personas con otro tipo de factores sociales y económicos mejor posicionados, que no pertenecen estrechamente a la población objetivo; b) El poco ingreso monetario de las familias en tal condición, donde no permite alcanzar a cubrir a todos los miembros de la familia de manera habitual; c) Las personas se rehúsan a seguir preceptos políticos posteriores a la ayuda; d) Se privilegia a otro tipo de población que, aunque se encuentran en la necesidad del servicio, no niegan la asociación a fines partidistas, y e) La ubicación poco clara sobre los Comedores Comunitarios.

De tal suerte, es necesario que los Comedores Comunitarios mantengan un seguimiento constante de las personas en virtud de la existencia de un Comité Comunitario cuya principal función es tomar acuerdos y/o replantear estrategias para el ejercicio del programa en la comunidad.

Ahora bien, para que una política pública tenga resultados favorables debe existir la comunicación efectiva entre la sociedad civil y el aparato gubernamental, de manera que el intercambio entre estos sea fluido.

En seguimiento a ese orden de ideas, el ejercicio de la transparencia es un tronco necesario en la administración pública, sobre todo cuando se invoca al mecanismo de política pública pues "...radica en que todas las decisiones gubernamentales y administrativas deberán estar al alcance del público en forma clara, accesible y veraz... (esto) servirá para contrastar los objetivos planteados por el Gobierno contra la distribución del gasto gubernamental" (García Silva, 2015, p. 1).

El desconocimiento de los objetivos del programa arguye que no puedan existir mecanismos de participación social entre la sociedad civil con el aparato gubernamental, debido a que su proceso de intercambio se vuelve estático, pasivo, sin movimiento; por consiguiente, el ejercicio como política pública pierde sentido al momento en que los acuerdos entre las partes son inexistentes, por lo que el individuo no encuentra una interlocución válida y suficiente respecto al aparato gubernamental, lo que ocasiona una dependencia sistemática de las actividades alimentarias. Es, en este sentido, que la política se vuelve cuestión automática, producto de una gestión por parte de las autoridades y no de un interés general.

Aunado a esto, las posibilidades de vigilancia del cumplimiento, así como las prioridades por las que fue creado el sistema, dificulta la toma de decisio-

nes colectiva entre usuarios, productores locales, autoridades administrativas y la comunidad.

Es necesario profundizar en la rendición de cuentas y la transparencia, sobre todo en escenarios en los que el uso de recursos públicos es relevante, para que todos estén informados respecto a su correcta aplicación. Lo anterior a fin de estimular las acciones de la comunidad en la plataforma social en el sentido de que sus decisiones son tomadas en cuenta y conozcan datos más allá de los números básicos del programa.

Si se le agrega que la referencia de hambre utilizado en la Cruzada –como se puede observar al acudir a su página de objetivos–, es ambigua conceptualmente, así como su distinción respecto al acceso a la alimentación y nutrición, es factible que repercuta en los resultados a la fecha presentados.

El ejercicio activo y crítico que se genere con los ciudadanos sobre las formas de proceder no debe estar orillada a que abandonemos la posibilidad de mejorar nuestro acceso hacia otros estándares de alimentación, sino a la posibilidad de transformar y participar estratégicamente en el proceso de estructuración social, apropiándose de usos, formas y estrategias de consumo. Por tanto, el consumidor se vuelve un ser activo en su selección de lo que ha de adquirir, a diferencia del proceso de sometimiento de las empresas alimentarias transnacionales que impregnan una forma homogénea de alimentarse. La eventualidad es que el consumidor/beneficiado de cualquier programa alimenticio pueda tener una participación activa sobre lo que acepta en su consumo y lo que no.

Es posible que una sociedad pueda liberar sus modelos alimentarios provenientes de conductas empresariales, utilizando las producciones originarias con base en su cultura y su apego a los alimentos locales.

Así pues, lo anterior permite entender incipientemente la situación sobre las alternativas del proceso de reconocimiento del problema de la alimentación. Ya sea si se opta por la soberanía o por la seguridad alimentaria como perspectiva alimentaria, lo cierto es que se requiere que la sociedad civil entienda su participación en tal desenlace.

Además, es importante señalar que la pertinencia de que el problema del hambre permita al sujeto una interpretación del fenómeno alimenticio desde campo público basado, no solamente en una racionalización técnica –es decir, de los niveles de autoconsumo–, sino que considere utilizar el debate sobre cómo alimentarse utilizando a la razón como principio fundamental y objetivo desde su eventual ejecución sobre los problemas, necesidades, quehaceres de la propia sociedad civil relacionándose los unos con los otros.

Esto obliga a considerar el sujeto, no como un yo superior, como la imagen del padre o como la conciencia colectiva, sino como un esfuerzo para unir los deseos y las necesidades personales con la conciencia de pertenecer a la empresa o a la nación o bien el esfuerzo de unir la cara defensiva con la cara ofensiva del actor humano (Touraine, 2000, p. 218).

De esa manera, la sociedad civil solicita organismos que le sean más significativos y propios en las resoluciones y/o propuestas existentes de forma colectiva dejando en claro que, las situaciones de debate, propuesta e irrupción en el espacio público serán emitidas a forma de las singularidades.

Sin embargo, estas perspectivas deberán constituirse y dirigirse fuera de cualquier partido político, interés corporativo u organismo trasnacional; el razonamiento que debe prevalecer es el de la mejor posición de la sociedad civil a través de la diversidad colectiva, a la forma en que llevan a cabo las acciones políticas, sociales y económicas de cualquier país. 

BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo, Gonzalo. 1979. “Firmas transnacionales agroindustriales, reforma agraria y desarrollo rural”, en *Revista Investigación Económica*, núm. 17, México.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). 2014. Auditoría de Desempeño: 14-0-20100-07-0226. Grupo Funcional de Desarrollo Social, p. 4-5. Recuperado de: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0226_a.pdf
- Canto Chac, Saturnino Manuel; Muro, Víctor Gabriel. 1991. *El estudio de los movimientos sociales: teoría y método*, México, Universidad Autónoma Metropolitana y El Colegio de Michoacán.
- Chauvet, Michelle. 2010. “El sistema agroalimentario mundial y la ruptura del tejido social”, en Carlos Javier Maya Ambía y María del Carmen Hernández Moreno (coords.), *Globalización y sistemas agroalimentarios*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, Asociación Mexicana de Estudios Rurales y Juan Pablos Editor.
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2013. *Esquema general de evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2019*, México.
- . 2014. *Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016*. CONEVAL. Recuperado de: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance_Cruzada_2013_2016.pdf
- Ejea Mendoza, Tomás. 2012. “Circuitos culturales y política gubernamental”, en *Revista Sociológica*, núm. 75, enero-abril de 2012. Por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco, p. 210. Citando al texto de Nivón, Eduardo. 2006. *Políticas culturales en el tránsito de dos siglos*, mimeo, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.
- García Silva, Betzaida. 2015. *Instituciones y servidores públicos responsables: transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública*, (trabajo presentado en el VI Certamen de Ensayo Político), México, Consejo Estatal Electoral de Nuevo León, N. L.
- Germán Posada, Marcelo; Martínez de Ibarreta, Mariano; Pucciarelli, Pablo Alfredo. 1996. “Agroindustria y cambio tecnológico. Elementos para su análisis en América Latina”, en revista *Problemas del Desarrollo*, vol. 27, núm. 105, abril-junio de 1996.
- Gutiérrez, Daniel. 2009. La construcción de indicadores como problema epistemológico, Chile, en *Cinta Moebio, Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, núm. 34, marzo de 2009.
- IAPEM. 2015. *Políticas de gobierno para el Estado de México*, Instituto de Administración Pública del Estado de México. A. C.
- McMichael, Philip. 2015. *Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Secretaría de Desarrollo Social. 2013. *Informativo Sin Hambre (1)*, México.

- .2013. *Convenios Sin Hambre Nestlé*. Convenios de Colaboración SEDESOL. Recuperado de: http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/02/CONVENIO_NESTLE-.pdf. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2017.
 - .2014. *Nota metodológica. Procedimiento de selección de los municipios de la segunda etapa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*, México, Coordinación de Asesores de la C. Secretaria, Cruzada Nacional Contra el Hambre. Recuperado de: http://sinhambre.gob.mx/wpcontent/uploads/2014/05/Expansi%C3%B3n_Municipios_de_la_CNCH_2014.pdf. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2017.
 - .2017a. *Objetivos de la Cruzada*, México, Cruzada.
 - .2017b. *Padrón Único de Beneficiarios (PUB) de Programas de Desarrollo Social*. México, Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional y Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios en el apartado de PUB por entidad. Recuperado de: <http://pub.sedesol.gob.mx/spp/resumenes/padronunico.jsp>.
- Touraine, Alain. 2000. *Crítica de la modernidad*, (Alberto Luis Bixio, trad.). México, Fondo de Cultura Económica.
- Turati, Marcela. 2013. “Confirma Peña: sólo 80 municipios atenderá la Cruzada Contra el Hambre en 2013”, en revista *Proceso*. Fecha de consulta: 3 de marzo de 2017. Recuperado de: <http://www.proceso.com.mx/?p=347738>.

