

El efecto de la conceptualización de la Soberanía Alimentaria en el proceso de las Políticas Públicas Alimentarias en México

The effect of the conceptualization of Food Sovereignty in the process of Public Food Policies in Mexico

Celia Adelina Monárrez Rico^a

Resumen / *Abstract*

La soberanía alimentaria es un concepto que ha ganado relevancia en las discusiones sobre seguridad y políticas alimentarias a nivel global. Surgido como contraparte de la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria busca no solo garantizar el acceso a suficientes alimentos, sino también empoderar a las comunidades y naciones para que puedan controlar sus sistemas alimentarios y tomar decisiones autónomas sobre producción, distribución y consumo. En México, un país con una rica herencia agrícola pero también profundas desigualdades, la conceptualización de la soberanía alimentaria ha impactado el desarrollo y la implementación de políticas públicas alimentarias. Este ensayo explora el efecto de la conceptualización de la soberanía alimentaria en el proceso de las políticas públicas alimentarias en México.

Palabras clave: Soberanía alimentaria, Políticas públicas, alimentación en México

Food sovereignty is a concept that has gained relevance in discussions on food security and food policies at a global level. Emerged as a counterpart to food security, food sovereignty

a. Maestra en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación, Universidad de Guadalajara, México

seeks not only to guarantee access to sufficient food, but also to empower communities and nations so that they can control their food systems and make autonomous decisions about production, distribution and consumption. In Mexico, a country with a rich agricultural heritage but also deep inequalities, the conceptualization of food sovereignty has impacted the development and implementation of public food policies. This essay explores the effect of the conceptualization of food sovereignty in the process of public food policies in Mexico.

Keywords: *Food sovereignty, Public policies, food in Mexico*

1. INTRODUCCIÓN:

Este ensayo parte desde la concepción de la “alimentación como un determinante para la autorrealización de las personas lo cual la constituye en un derecho humano” (González Nolasco y Cordero Torres, 2019, 11), pero debido a la naturaleza contenciosa de la intervención de los Estados, las políticas públicas alimentarias resultan en articulaciones complejas que no necesariamente coinciden con los intereses de las escalas individual y colectiva.

Para poder echar a andar el aparato gubernamental y promover acciones de gobierno que promuevan el desarrollo, la salud, el bienestar (económico y social), así como la prevención y resolución de conflictos, hay que partir desde la perspectiva de la diversidad de campos de acción existentes, así como de sus múltiples referentes: lo cultural, las instituciones, las políticas y el contexto económico.

De lo cual surge la interrogante sobre si la soberanía alimentaria es un fenómeno social capaz de hacer frente a la realidad alimentaria que experimenta el mundo, y hasta qué punto su influencia en las políticas internacionales y nacionales puede servir como coyuntura para la generación de nuevas dinámicas de acción que promuevan la cooperación y minimicen los procesos contenciosos dentro de los Estados, particularmente de México.

Donde, de acuerdo con la Secretaría del Bienestar (2022), la situación de pobreza rural se concentra, paradójicamente, en territorios que tienen la capacidad de producir alimentos para toda su población, y dicha situación obedece a que estas comunidades rurales han sido

olvidadas por el aparato de políticas públicas del país, brindándoles solo ayuda asistencialista sin promover su desarrollo humano, social y económico; lo cual recae en la paradoja antes mencionada, ya que éstas comunidades con un gran potencial para volverse centros de desarrollo agrícolas por medio del impulso a la soberanía alimentaria, como medio de autosuficiencia alimenticia y de producción.

Ya que de acuerdo con la soberanía alimentaria, el enfoque de políticas va encaminado hacia la producción local, la protección de la biodiversidad, la sostenibilidad ambiental y la participación de la sociedad civil” (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015), debido a que la soberanía hace un hincapié especial en las comunidades agrícolas (ya sean indígenas o rurales) como centro de atención respecto de las políticas alimentarias, lo cual fomenta directamente el desarrollo rural sustentable de las comunidades.

Para ahondar más en los términos de la interrogante planteada, se propone partir desde la revisión conceptual del enfoque de la soberanía alimentaria, así como de la relación que guarda con la generación de políticas (bajo la visión de los estudios del desarrollo); después se realizará la misma revisión respecto del proceso de las políticas públicas, como disciplina de estudio, y se analizará el entramado de las políticas públicas alimentarias existente en México.

Finalmente se procederá a realizar un análisis sobre el impacto que ha tenido la soberanía alimentaria en la generación de políticas públicas mexicanas alimentarias, las cuales abarcan temas no sólo alimentarios, sino también nutricionales o de salud, de desarrollo, de producción agrícola o propias del territorio (debido a la estrecha relación que guarda lo rural con la producción de alimentos).

II. LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Vía Campesina (1996) define a la soberanía alimentaria como el “derecho de cada nación para mantener y desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos de los pueblos, respetando la diversidad productiva y cultural” ((López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015, 1361), en el año 2000 se integra al concepto el “derecho que tienen los pueblos a definir sus propia política agrícola y alimentaria sin dumping hacia otros países” (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015, 1361).

Ya que el proceso de construcción de la identidad es crítico para el mantenimiento de estructuras sociales duraderas, y es también un elemento clave en cuanto a los mecanismos que generan innovación, como para la reproducción de la tradición y la formación de la identidad (Hanagan y Tilly, 2011), tanto propia del individuo, como de él en su comunidad, de la comunidad en el ámbito nacional y de la nación en el plano internacional.

Esta definición amplía el horizonte que propone la seguridad alimentaria¹ al incorporar los elementos de *derechos*, de los *pueblos* y de la *diversidad productiva y cultural*, así como el término *política*; lo cual es un claro indicativo de la inclusión de temas sociales en un concepto que, de origen, fue definido pensando en las capacidades del Estado y en las acciones y mecanismo que derivan de éste.

La importancia de este avance radica en que se eleva la categoría jurídica del concepto de soberanía alimentaria al incluir la palabra *derecho*, ya que se vincula directamente con el paradigma de los derechos humanos y toma identidad propia al quedar asentado como el derecho humano a la alimentación²; lo cual implica que se instaura una dinámica de derechos y obligaciones entre el individuo y el Estado, respecto del acceso y la provisión los de alimentos.

El término *pueblos* hace referencia a las personas, ya no como un todo al que hay que alimentar, sino como un cúmulo de grupos con identidades propias, que reconocen sus hábitos alimentarios diferenciados de los demás y que promueven esta diferenciación en paralelo con el reconocimiento de la *diversidad productiva y cultural*.

Ya que cada pueblo está embebido de usos y costumbres alimentarias que resuenan en sus sistemas productivos, de consumo, de subsistencia, de interrelación social y, en general, de modo de vida, donde el alimento es considerado una extensión de las creencias ancestrales y refleja más una filosofía de vida que un medio biológico de subsistencia; la soberanía alimentaria se debe dar mediante el movimiento agro-alimentario, el cual vincula

1 La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) establece que la seguridad alimentaria se adquiere “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana” (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015, 1359).

2 El derecho a la alimentación se define como “el derecho a tener acceso de manera regular, permanente y libre, sea directamente o mediante la compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna (CDHDF, 2015)”. (González Nolasco y Cordero Torres, 2019, 13)

a los principios agroecológicos con los conocimientos locales para generar autosuficiencia en las comunidades (Marsden, 2012) (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015).

Amartya Sen (1979) agrega que el reconocimiento de la diversidad fundamental de los seres humanos, tiene consecuencias profundas que no sólo afectan la concepción utilitaria del bien social, debido a que “hay algo profundamente debilitante en negar la posibilidad de elegir cuando ésta existe, ya que equivale a una abdicación de la responsabilidad de considerar y valorar cómo debe uno pensar y con qué debe uno identificarse” (Pereira Fredes, 2014, 107).

Es por esto que la soberanía alimentaria va más allá de la seguridad alimentaria, ya que centra la atención en reconocer a los productores agrícolas y a los consumidores como los verdaderos protagonistas en la creación de políticas que sean representativas de los espacios donde se habita y se producen los alimentos (Ekmeiro Salvador, 2016), ya que desde “la literatura proveniente de las ONG se ha desarrollado el concepto de soberanía alimentaria como una respuesta crítica al concepto de seguridad alimentaria” (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015, 1361).

Debido a sus nociones de complejidad, así como a la interrelación que se da entre los agricultores y la naturaleza, es que Lee (2013) clasifica a la soberanía alimentaria como una forma de racionalismo verde, ya que además implementa el uso de metáforas orgánicas, como la producción agroecológica de alimentos, como respuesta al daño y a la pérdida de biodiversidad que ocasionan los monocultivos propios del sistema agroalimentario globalizado, de tal manera que estos movimientos expresan las alternativas de relaciones con la tierra, a partir de la agricultura y la alimentación (McMichael, 2005) (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015).

Dicha complejidad es un reflejo de las relaciones de interdependencia que la globalización que gestado entre los actores de la esfera internacional, ahora las interacciones desdibujan fronteras y tienen influencia en la toma de decisiones de múltiples actores en diferentes latitudes, se llama a la cooperación entre actores con la finalidad de generar mejores circunstancias de vida para todos.

Sin embargo esta interconexión también promueve conflictos, juegos de poder, coerción y amenazas a la soberanía nacional, ya que si bien se parte desde el punto del entendimiento y el alcance de acuerdos, los temas que atañen a la subsistencia humana

generan vulnerabilidad y sensibilidad en quienes participan de la interacción.

Ya que los procesos contenciosos forman parte de la trayectoria que le dan forma a las estructuras, mismas que son susceptibles de ser remodeladas o destruidas por la ocurrencia de nuevos eventos contingentes; este proceso destaca en la formación de la identidad como un paso clave en los procesos que conectan las acciones y elecciones humanas con las realidades sociales persistentes (Hanagan y Tilly, 2011).

De acuerdo con Carrasco y Tejada (2008), debido a la influencia que la globalización ha tenido en la soberanía alimentaria es que se le considera como “un concepto transformador de carácter político y global, que muestra la resistencia a aceptar que los caminos ya están trazados y definidos al margen de la voluntad popular y, (...) en contra de los intereses de los pequeños productores, los campesinos, las poblaciones indígenas” (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015, 1364).

Ya que la soberanía alimentaria se relaciona directamente con los derechos de las comunidades campesinas e indígenas que se han visto afectadas por la globalización (Montagut y Dogliotti, 2008) (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015), debido a que el concepto de la soberanía alimentaria se centra en promover el derecho que tiene el Sur global a decidir sobre las políticas agroalimentarias (Grant, 2005), por lo cual McMichael (2008) considera que la soberanía alimentaria aporta en la reformulación de la democracia en torno a la política agroalimentaria (Lee, 2013).

Esto debido a que es parte fundamental de los procesos democráticos el que el Estado se comporte de tal manera que que vaya acorde a lo que las demandas de los ciudadanos expresan, es decir, que la democratización en el Estado logre un mayor alto de conformidad entre los ciudadanos (Tilly, 2007).

A esto se puede añadir el hecho de que, por medio de alteraciones recurrentes en las configuraciones de poder, tanto dentro de los Estados, como en la esfera internacional, se producen cambios en las relaciones entre los Estados, los ciudadanos y las políticas públicas, lo cual al final es un factor que promueve la democracia (Tilly, 2007), ya que fortalece las acciones de gobierno y por ende, derivado de esta reconfiguración de relaciones, las políticas pueden orientarse a más a resolver el fenómeno social de forma alineada con las estrategias nacionales e internacionales.

De esa manera las políticas públicas pueden llegar a reflejar los intereses de los ciudadanos, lo cual le brindará al Estado un mejor contexto en el cual pueda llevar a cabo negociaciones respecto de los intereses de los grupos afectados por el fenómeno (en este caso de la alimentación), dotándole de legitimidad y de consenso democrático.

McMichael (2008) indica que, aunque el proceso democrático producido por la soberanía alimentaria reformula las condiciones democráticas de sus participantes, las implicaciones que esto significa para la política nacional e internacional aún están por verse (Lee, 2013); ya que la soberanía alimentaria es un “proceso de transformación que busca recrear el ámbito democrático y regenerar una diversidad de sistemas de alimentación autónomos basados en la equidad, la justicia social y la sostenibilidad ecológica (Pimbert, 2009)” (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015, 1363).

De acuerdo con Windfuhr y Jonsén (2005) no se puede dejar de lado el efecto que tienen dos fenómenos sociales en torno al debate de la soberanía alimentaria: el hambre y la pobreza, ya que tiene que ver con mecanismos establecidos, tanto nacionales como internacionales, que perpetúan estos dos fenómenos; entre dichos mecanismos se encuentran la marginación, la política agraria, la asignación de presupuestos y el empleo rural (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015).

Ya que estos mecanismos suelen afianzarse o evolucionar hacia condiciones más adversas derivado de las interacciones que los Estados tiene con sus contrapartes en el escenario internacional debido al proceso de globalización, por lo cual la seguridad alimentaria resulta insuficiente para hacer frente a dichos mecanismos.

Dado que la soberanía alimentaria se opone a la actual política comercial internacional, la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria representan discursos distintos (aunque co-construidos) dentro de la esfera política de la política agroalimentaria internacional (Lee, 2013).

III. EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

“La política pública es variable dependiente producto de un determinado proceso político, pero también es productora de la política con mayúscula, ya que ocurre en una dinámica que no tiene una orientación unívoca sino múltiple y compleja” (Del Castillo Alemán y

Dussauge Laguna, 2020, 14), una política pública es un intento por definir y estructurar una base racional para actuar o no (Parsons, 2017).

Lasswell (1970) hace mención de un punto de partida importante respecto del proceso de política, indicando que los *policy scientists*³ no sólo interactúan con los mapas del proceso de la política, sino que deben localizar las interacciones de la política en el contexto social del que es parte y con el cual tendrá interacción perpetua.

El proceso de políticas implica una serie de decisiones complejas, las cuales abarcan diferentes fases (Brewer y DeLeon, 1983 en Aguilar Villanueva, 2014): la iniciación, que es el planteamiento creativo del problema, la definición de objetivos y el diseño innovador de opciones, le sigue la estimación que implica la investigación de conceptos y el examen de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o de no intervención.

A continuación sigue la selección, que es el debate de las opciones posibles, la decisión entre las opciones y la asignación de responsabilidades, le sigue la implementación, la cual es el desarrollo de los procedimientos y los lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones y el establecimiento de objetivos y estándares del programa, después viene la evaluación que es la comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos y, finalmente, la terminación, que son las consecuencias y los beneficios por la clausura de actividades, así como la especificación sobre los nuevos problemas derivados de la terminación.

El querer analizar toda la vastedad que supone la sociedad, diversa y compleja por definición, es un tarea imposible de realizar si se considera a la sociedad y su contexto como un todo y no se diferencia entre las diferentes condiciones y realidades que esta contiene en su interior; ya que si bien los miembros de una sociedad pueden compartir rasgos comunes, el grupo de valores o de ideales por los cuales se rigen varían dependiendo de su propia historia de vida y de la comunidad a la que pertenecen.

Elder y Cobb (1984) afirman que al ser los problemas de políticas construcciones sociales, reflejan concepciones específicas de la realidad, por lo que la agenda no puede conformarse sólo con los problemas elegidos, sino partir de la definición de los mismos; ya que deben encuadrar con las políticas a modo de afirmar esa concepción de la realidad (Aguilar Villanueva, 2014).

3 Tomado del texto original en inglés.

A lo cual Nelson (1978) añade que “cuando un asunto llega a la agenda gubernamental, sienta un precedente y abre las puertas para la consideración gubernamental de problemas similares. A las agendas gubernamentales se aproximan, si no es que las forman, conjuntos de problemas” (Aguilar Villanueva, 2014, 135).

Existe una clara diferenciación entre la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria (Lee, 2012) respecto de las políticas públicas, siendo que la primera va más con una visión centrada hacia el fomento del comercio, sin considerar temas ecológicos y de acceso a recursos; mientras que la soberanía se centra en el derecho que tienen los pueblos por determinar sus políticas agrícolas (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015).

Esta diferenciación es de suma importancia, ya que el “reconocimiento de que el vínculo entre política (*politics*) y políticas (*policies*) es inherente al proceso decisional orientado a encontrar soluciones a problemas susceptibles de ser atendidos por acciones públicas” (Del Castillo Alemán y Dussauge Laguna, 2020, 15), por lo cual una política orientada hacia la seguridad alimentaria puede que no comparta temas considerados prioritarios para la soberanía alimentaria.

Paveliuc-Olariu (2013) plantea la necesidad imperante de generar una política global que garantice la seguridad alimentaria, al asentar que se debe “aumentar la competitividad de los países en desarrollo, creando un marco de políticas globales con base en las necesidades y las demandas de las partes interesadas” (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015, 1360).

Cabe mencionar que la propuesta de Paveliuc-Olariu, sobre el uso de buenas prácticas para recoger las experiencias globales, tiende más hacia la soberanía alimentaria, ya que amplía el espectro de interés del concepto de las políticas, llevándolo al horizonte de su relación con el medio ambiente, el grado nutritivo de los alimentos y la relación que guardan con ellos las personas.

De acuerdo con Holt-Giménez y Patel (2010) “la política pública internacional en materia de alimentación se ha estructurado mayoritariamente en la línea que privilegia el desarrollo del comercio internacional” (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015, 1359), ya que el enfoque en las políticas de seguridad alimentaria tradicionalmente ha estado más centrado en la producción de alimentos; por lo tanto, el tema de la seguridad alimentaria radica en la relación que guardan las políticas comerciales con la apertura comercial (Brooks y Matthews, 2013) (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015).

En tanto que la soberanía alimentaria busca garantizar la estabilidad de los precios agrícolas, tanto a nivel regional como internacional, por medio de políticas de control de producción que atiendan a los límites reales de consumo de la población, además de proponer la implementación de ayuda pública a los campesinos para priorizar la producción agrícola local (Ekmeiro Salvador, 2016).

El concepto de soberanía alimentaria resulta apropiado para la generación, y adecuación, de políticas internacionales de desarrollo, según Beuchelt y Virchow (2012), debido a que éstas están dirigidas a la reducción del hambre y de la pobreza, lo cual las vincula directamente con el derecho humano a la alimentación, a lo cual Burmeister y Choi (2012) añaden que el concepto de soberanía alimentaria es propicio para la generación de políticas públicas debido a su carácter multinivel (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015).

IV. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ALIMENTARIAS EN MÉXICO

En el análisis de las políticas públicas no es sólo importante el revisar el proceso mediante el cual fueron construidas, o los paradigmas a los cuales se suscriben, es de vital importancia el poder ampliar el horizonte e integrar nuevas conceptualizaciones de los fenómenos sociales más relevantes, así como de las mismas políticas, debido a que:

“Los estudios de políticas (policy studies), se basa en la idea de que los rasgos de las políticas públicas de un país guardan una estrecha relación con las características del Estado, del sistema político y su ideología, como ordenamiento e intereses que otorgan sentido público o antipúblico a las acciones de los gobiernos, en función del impacto que tengan las políticas en el bienestar público”. (Del Castillo Alemán y Dussauge Laguna, 2020, 15)

En tanto que el derecho humano a la alimentación se refiere a la obligación que tiene el Estado por asegurar que su población tenga acceso a alimentos nutritivos e inocuos, y también debe asegurar que se genere un entorno favorable donde las personas logren la autosuficiencia alimentaria, ya que “toda persona es titular de derechos y está plenamente legitimada para exigir que el Estado cumpla dichas obligaciones (FAO, 2006)” (González Nolasco y Cordero Torres, 2019, 12).

Alpha y Fouilleux (2017) consideran que “las políticas públicas en diferentes foros ha provocado una fragmentación de las discusiones sobre las estrategias de política social” (López Salazar y Sandoval Godoy, 2018, 130) lo cual ha ocasionado que las políticas públicas alimentarias carezcan de coordinación con los distintos niveles institucionales, lo cual ha generado que fracasen; ya que, de acuerdo con datos de la CEPAL (2013), entre los años 2008 y 2010, México fue el país latinoamericano que más pobres alimentarios generó, llegando a contabilizar cinco millones (López Salazar y Sandoval Godoy, 2018).

De acuerdo con The Hunger Project México, el 23.5% de los mexicanos viven en pobreza alimentaria (CONEVAL, 2022), en 2018, más de 880,000 niños padecían desnutrición crónica (la cual era del 7.7% en zonas urbanas y del 11.2% en zonas rurales), y en el mismo año, la Encuesta Nacional de Salud reportó que el 55.5% de los hogares urbanos en el país clasificaron en alguna de las tres categorías de inseguridad alimentaria, mientras que para los hogares rurales la cifra fue del 69.1%.

Debido a esto, la crítica hacia la liberalización del comercio exterior (políticas neoliberales), ha generado que fortalezcan los movimientos sociales en defensa de la soberanía alimentaria, ya que esta es un requerimiento primario de la seguridad alimentaria (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015), debido a que:

“La liberalización del comercio agrícola, ganadero y pesquero internacional no ha garantizado el derecho humano a la alimentación. La actividad agropecuaria industrial para el mercado global ha convertido el proceso de producción, distribución y consumo de alimentos vegetales y animales en una actividad económica para el capital y no para satisfacer las necesidades alimentarias de los seres humanos; ha concentrado el mercado agropecuario internacional en unas pocas empresas transnacionales que controlan toda la cadena alimentaria, aumentando la dependencia e inseguridad alimentaria de la mayoría de los pueblos empobrecidos, que se ven imposibilitados para acceder a alimentos diversos y seguros producidos ecológicamente”.

(Jiménez Puente, 2007, 11)

Andrée, Cobb, Moussa y Norgang (2011) ofrecen una alternativa a las implicaciones en políticas de la soberanía alimentaria, su propuesta radica en la formación de alianzas para

una “construcción contrahegemónica en torno a los principios de la soberanía alimentaria” (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015, 1362); ya que para que las políticas alimentarias posean un enfoque que considere tanto la seguridad alimentaria (lo micro-social) como la soberanía alimentaria (lo macro-social), se debe dar una reestructuración institucional que abarque las esferas nacional y global.

El carácter político y social de la soberanía alimentaria la vincula con temas de derechos y de participación democrática, tales como el sistema alimentario y el acceso a la tierra (Gerwin, 2011) (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015), ya que “el derecho a la alimentación guarda relación con el respeto a la dignidad humana (CDHDF, 2015)” (González Nolasco y Cordero Torres, 2019, 12).

Por tanto, la soberanía alimentaria es “un claro marco político para generar una nueva cadena agroalimentaria que prioriza la salud del planeta, y la nutrición de sus habitantes” (Ekmeiro Salvador, 2016, 83), debido a que “la democratización del sistema agroalimentario tiene que ver con el establecimiento de coaliciones entre diversos grupos de poder (Hassanein, 2003)” (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015, 1365).

En el caso del Estado mexicano, las inconsistencia en las políticas y los programas de asistencia social han ocasionado que se fracase en el modelo de desarrollo, especialmente en el tema de lograr la seguridad alimentaria, ya que como señala Meseguer (1998), impera la idea de que las transferencias económicas y los subsidios indirectos dirigidos a los grupos más vulnerables, son más una amenaza que un beneficio, en términos de mercado y competencia (López Salazar y Sandoval Godoy, 2018).

Ya que, como indica Laswell (1974), el desgaste que provoca el no haber obtenido resultados exitosos, se debe a que el proceso está dividido y es proclive a la inestabilidad, debido a que la estructura institucional del Estado no tiene patrón o estrategia, es decir, las decisiones son cambiantes según convenga a quien ostente el poder en ese momento o respecto de la agenda que se impone desde el ámbito internacional.

En cuanto al estilo mexicano de hacer políticas, se aprecia que existe una relación entre el proceso de generar la política, los acuerdos institucionales y las relaciones que se generan a partir de estos, es decir, la presencia de trayectorias históricas arraigadas a lo largo del proceso de política pública (Howlett y Tosun, 2021).

Respecto de los elementos presentes en el sistema político mexicano en cuanto de la política alimentaria, incluyen a el Estado y las obligaciones que este tiene en relación con los marcos jurídicos vigentes (derecho humano a la alimentación), así como su adscripción a acuerdos y programas internacionales por medio de la firma de tratados con organismos internacionales.

Es a partir del marco jurídico nacional y de la firma de acuerdos internacionales por parte del Estado, que el gobierno mexicano obtiene la hoja de ruta que marcará los objetivos y las prioridades que debe buscar satisfacer por medio de sus acciones de gobierno (políticas y mecanismos), lo cual debe realizar utilizando las estructuras institucionales establecidas, al tiempo de generar alianzas con la sociedad civil.

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de México señala respecto de la política alimentaria que son “el conjunto de acciones e iniciativas del Estado desarrolladas para resolver el problema de la inseguridad alimentaria y nutricional mediante leyes, planes programas, presupuestos e instituciones, relacionadas con el hambre, la desnutrición, la pobreza y la malnutrición (CEDRSSA, 2011)” (González Nolasco y Cordero Torres, 2019, 9).

En el caso de México, las instituciones encargadas de llevar el tema de la política alimentaria son dos, en primer instancia se encuentra la Secretaría del Bienestar, cuya misión es coadyuvar al establecimiento del estado de bienestar por medio de la consolidación de políticas públicas integrales, con desarrollo sustentable e inclusión productiva (Gobierno de México, 2022).

Dentro de los objetivos de la Secretaría del Bienestar se encuentra el de “contribuir al bienestar social mediante ingresos suficientes, impulsar la autosuficiencia alimentaria, la reconstrucción del tejido social y generar la inclusión productiva de los campesinos en localidades rurales para hacer productiva la tierra” (Gobierno de México, 2022).

La segunda institución es la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, la cual tiene como misión promover el desarrollo integral del campo, el aprovechamiento sustentable de los recursos, el crecimiento sostenido y el fortalecimiento de la productividad para consolidar nuevos mercados, atendiendo a los requerimientos de consumidores nacionales e internacionales (Gobierno de México, 2022).

Cabe resaltar que aunque dentro de la misión, visión y objetivos de la Secretaría de

Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano se incluye el desarrollo agrario y el reconocimiento de los sujetos agrarios, población rural, pueblos indígenas y afroamericanos para garantizar el ejercicio de sus derechos, así como procesos para el adecuado uso y aprovechamiento del suelo (Gobierno de México, 2022), no se hace mención sobre la relación que guarda con el tema alimentario ni con el de salud, sino que su enfoque tiende hacia el desarrollo territorial desde la perspectiva geográfica.

Lo mismo sucede con la Secretaría de Salud, dentro de su información institucional no se presume interacción entre las políticas de salud y las de alimentos, el enfoque de la secretaría es tendiente hacia la medicina, preventiva y correctiva, y al tratamiento de la población en lo referente a temas de salud pública (como la diabetes, la obesidad o el COVID).

De las 20 secretarías que conforman el Gobierno de México, solamente una hace mención explícita a temas alimentarios: la Secretaría del Bienestar; dos de ellas, la de Agricultura y Desarrollo Rural, y la de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, podrían establecer una relación con las políticas de corte alimentario, acorde a su información institucional, sin embargo no se hace referencia explícita de ello.

Su objetivo final es la consecución de ganancias simbólicas en beneficio de la comunidad y del mantenimiento del estatus político dentro de la configuración de las redes con el Estado; dichas ganancias incluyen prestigio y empoderamiento, además de una posesión simbólica del Estado, ya que “el lenguaje de poder es determinante a la hora de medir la eficacia de una tradición” (Tardón Vigil, 2011, 539).

Soifer (2015) afirma que “los intereses de las élites están motivados por razones ideológicas y no estrictamente económicas”, debido a que sus preferencias son el reflejo de la estructura socioeconómica del Estado, y dirigen sus esfuerzos al mantenimiento del orden político, el progreso social y el desarrollo económico (Urteaga Quispe, 2017, 452).

De lo cual se puede asentar que en lo referente a las políticas públicas de salud y el sistema global de alimentación no existe un interés general por el bienestar y la salud humanas, sino que más bien se trata de asuntos que inciden en la salud pública nutricional, debido a que el enfoque tradicional se ocupa más de la salud biomédica, (Caraher y Covene 2004) (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2015).

A partir de lo cual se infiere que las políticas públicas mexicanas están concebidas bajo

el concepto de la seguridad alimentaria y que son diseñadas como parte del andamiaje institucional que le permite al Estado resolver el tema de la alimentación desde una estrategia que vincula de manera superficial a los alimentos con otros temas de interés nacional, como la pobreza y el hambre.

El Estado mexicano ha desarrollado una manera característica de crear políticas, la cual ha imperado a lo largo del tiempo (Howlett y Tosun, 2021), por lo cual no se puede afirmar que las políticas que genera van de acuerdo con la realidad presente en ese momento, sino que son un reflejo de la “usanza”, es decir del estilo nacional de hacer políticas, es decir del mantenimiento del estatus quo y del poder sobre el interés de la población.

Ya que la manera en la que sea visto el fenómeno social o el “problema” social dependerá mucho de cómo se planteen las soluciones y el marco de políticas bajo el cual será tratado, además de que esto influye de manera determinante si el tema será incluido en la agenda o no (Lynch, 2020), debido a que el diseño de políticas públicas es realizado por grupos que pueden mostrar un lógica contradictoria, especialmente en los espacios públicos globales, a cómo operan los mecanismos de decisión en espacios privados (Salas-Porras, 2014), lo cual se ve claramente reflejado en una peculiar característica que tiene la esfera social y política de México: la de decir una cosa, incluso confirmarlo por escrito, y después hacer otra cosa (Rodríguez Sumano, 2019).

V. CONCLUSIONES

“Los problemas de la política son entonces construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad.” (Aguilar Villanueva, 2014, 31), por lo cual es de suma importancia que se considere al ciudadano dentro del proceso, porque su visión respecto del problema puede ser un factor clave para la toma de decisiones respecto de las acciones, especialmente porque puede aportar con chispazos de realidad que el analista de la política puede no vislumbrar debido a que no ha vivido la realidad del problema.

Porque “en tanto el control del Estado se ejerce sobre la sociedad, es lógico pensar que ésta también es capaz de influir en el Estado como fuente de resistencia o apoyo para los proyectos de construcción estatal (Migdal et al, 1994) (Urteaga Quispe, 2017, 444),

ya que como se ha podido apreciar, el Estado mexicano ejerce su poder por medio de la implementación de programas y de políticas sociales que están impregnadas de la retórica internacional respecto del desarrollo, y de conceptos más orientados al enfoque de derechos humanos y de la sostenibilidad.

El arraigo que presenta el andamiaje institucional, en su manera de diseñar e implementar las políticas públicas en México, responde más a intereses de la cúpula política en el poder y de las élites económicas y políticas que están al frente de los organismos públicos y privados, que a la realidad social que impera en el país.

Un claro ejemplo de ellos son las cifras que muestran que gran parte de la población mexicana experimenta situaciones de inseguridad alimentaria, así como de pobreza, esto aunado a la clara diferenciación que se hace respecto de cómo “tratar” a la población urbana y cómo a la población rural.

Estos grados de diferenciación se agravan debido a la falta de armonización y vinculación que existe, tanto entre las secretarías encargadas de implementar las acciones y los programas, como entre las mismas políticas públicas nacionales, las cuales se encuentran delimitadas más en cuanto a la naturaleza misma del sector que representan, que de la problemática o el fenómeno social que tratan de atender.

La aportación que puede hacer la soberanía alimentaria al desarrollo de las comunidades agrícolas, por medio de su inclusión en el diseño de las políticas públicas, es la de incentivar el desarrollo de mecanismos productivos, económicos, sociales y culturales que atiendan el bienestar de los productores y los habitantes de las comunidades rurales, por medio de la inclusión de acciones que vengan desde local y que promuevan la visión rural agrícola como eje central de la misma política.

Lo cual se traduce en diferentes alternativas de acción por medio de las cuales enfrentar la desigualdad que vive el país y poder así mejorar la perspectiva de las políticas, al diseñar “mecanismos que permitan una vinculación efectiva entre los programas orientados al combate a la pobreza alimentaria con aquéllos programas y políticas enfocados a la distribución y el acceso a los alimentos” (López Salazar y Sandoval Godoy, 2018, 143).

De tal manera que se las políticas públicas, en especial las de carácter social, se conciben y diseñan desde principios y lineamientos consensuados y dirigidos hacia

la meta de disminuir los problemas del fenómeno mayor que es la pobreza, tales como el hambre, la desnutrición, la desigualdad, los beneficios sociales y de salud, la brecha de ingreso, etcétera.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (2014). *Antologías de Política Pública. Problemas públicos y agenda de gobierno*. MAPorrúa.
- Del Castillo Alemán, G. y Dussauge Laguna, M. I. (Eds.). (2020). *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*. FLACSO.
- Ekmeiro Salvador, J. (2016). Soberanía Alimentaria: más allá del discurso político. *Anales Venezolanos de Nutrición*, 29(2), 81-87.
- González Nolasco, J. A. y Cordero Torres, J. M. (2019). Políticas alimentarias y derechos humanos en México. *Estudios Sociales*, 29(53), 2-32.
- Hanagan, M. y Tilly, C. (2011). *Contention and Trust in Cities and States*. Springer.
- Howlett, M. y Tosun, J. (2021). National policy styles in theory and practice. En Howlett, M. y Tosun, J. (Eds.), *The Routledge Handbook of Policy Styles*. Taylor & Francis.
- <https://thp.org.mx/mas-informacion/datos-de-hambre-y-pobreza/>
- <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- <https://www.gob.mx/agricultura/que-hacemos>
- <https://www.gob.mx/bienestar/que-hacemos>
- <https://www.gob.mx/bienestar/articulos/en-busca-de-una-soberania-alimentaria>
- <https://www.gob.mx/gobierno>
- <https://www.gob.mx/sedatu/que-hacemos>
- Jiménez Puente, M. C. (2007). *Los proyectos de cooperación en la construcción de la soberanía alimentaria. Aportes estratégicos*. ACSUR.
- Lasswell, H. D. (1970). The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy Sciences*, 1(1), 3-14.
- Lasswell, H. D. (1974). Some Perplexities of Policy Theory. *Social Research*, 41(1), 176-189.

- Lee, R. P. (2013). The politics of international agri-food policy: discourses of trade-oriented food security and food sovereignty. *Environmental Politics*, 22(2), 216-234.
- López-Giraldo, L. A. y Franco-Giraldo, A. (2015). Revisión de enfoques de políticas alimentarias: entre la seguridad y la soberanía alimentaria (2000-2013). *Cadernos de Saude Publica*, 31(7), 1355-1369.
- López Salazar, R. y Sandoval Godoy, S. A. (2018). La seguridad alimentaria en México: el reto inconcluso de reducir la pobreza y el hambre. *Espacio Abierto*, 27(1), 125-147.
- Lynch, J. (2020). *Regimes of Inequality. The Political Economy of Health and Wealth*. Cambridge University Press.
- Parsons, W. (2017). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO.
- Pereira Fredes, E. (2014). Reconocimiento y responsabilidad moral a propósito de la teoría del reconocimiento de Charles Taylor. *Revista de Ciencias Sociales*, (65), 89-120.
- Rodríguez Sumano, A. (2019). Mexico's National Security Paradoxes and Threats in a Geopolitical Context. *Politics & Policy*, 0(2019), 1-26.
- Salas-Porras, A. (2014). Las élites neoliberales en México: ¿cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LIX(222), 279-312.
- Tardón Vigil, M. (2011). Ecofeminismo. Una reivindicación de la mujer y la naturaleza. *El Futuro del Pasado*, (2), 533-542.
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. Cambridge University Press.
- Urteaga Quispe, M. (2017). La desigual capacidad del Estado en América Latina. Análisis de sus fundamentos históricos. *Política y Gobierno*, XXIV(2), 435-457.
-

CELIA ADELINA MONÁRREZ RICO. Maestra en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación. Universidad de Guadalajara, México