



# Los retos de la Cruzada Nacional contra el Hambre como estrategia de seguridad alimentaria

*Séptimo Diálogo Nacional por un México Social: Contra la Desigualdad*

Sara Ochoa

Iliana Yaschine

Citlalli Hernández

Ciudad Universitaria  
México DF, a 28 de octubre de 2014.

# Contenido

1. Introducción
2. Marco analítico
3. Diagnóstico de la (in)seguridad alimentaria en México
4. La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH)
5. El diseño de la CNCH
6. La instrumentación de la CNCH
7. La evaluación de la CNCH
8. Reflexiones finales

# 1. Introducción

## Pregunta

¿La CNCH contempla los elementos necesarios para garantizar la seguridad alimentaria de la población mexicana?

## Análisis

- *Marco analítico:* enfoque de seguridad alimentaria.
- *Ejes de análisis:*
  - Diseño
  - Instrumentación
  - Evaluación
- *Fuentes de información:* informes de la FAO, información pública sobre la CNCH, información de los programas participantes.

## 2. Marco analítico: seguridad alimentaria (SA)

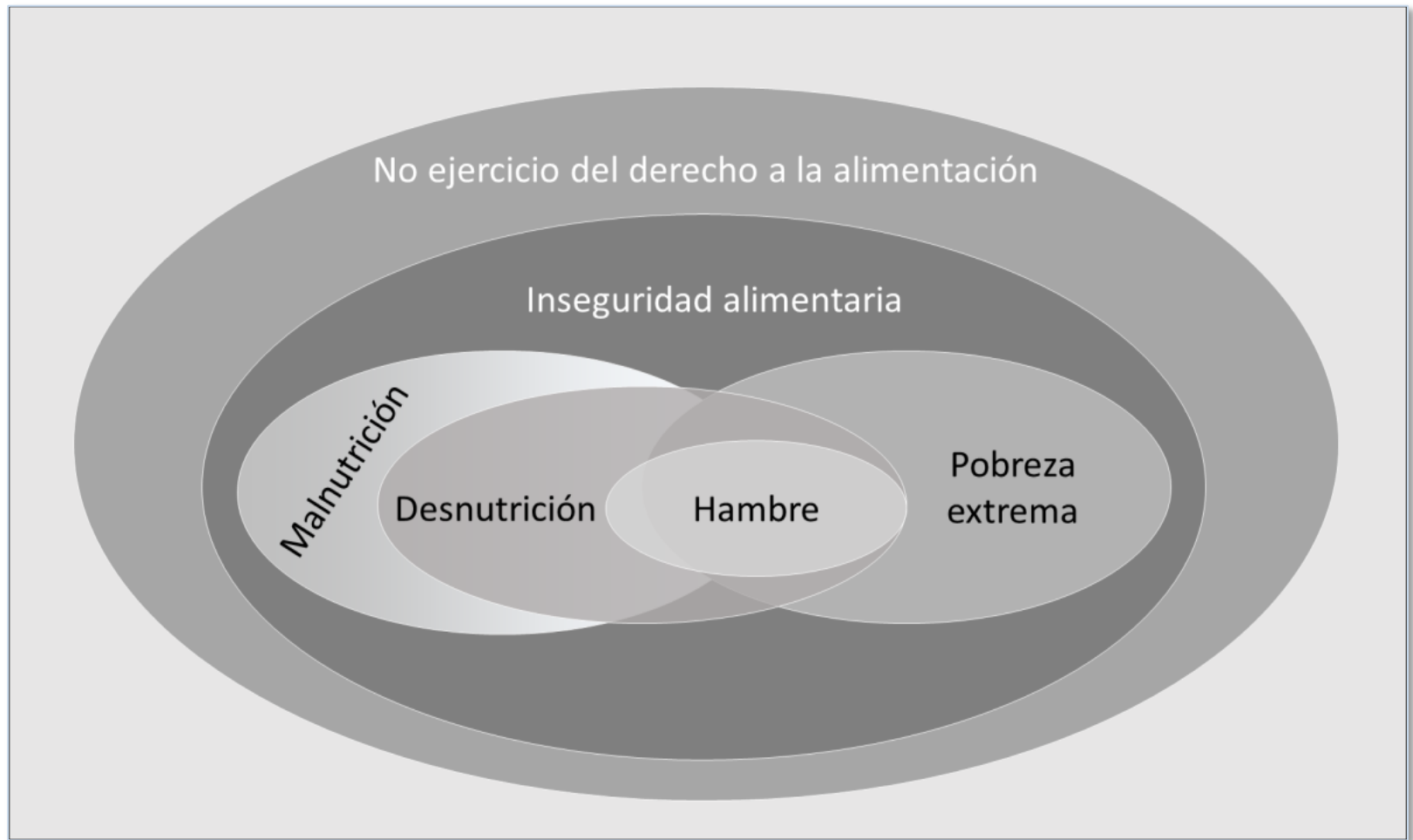
“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996: 4)



Cumbre Mundial de Alimentación de 1996

Fuente: Elaboración propia con base en SAGARPA, SEDESOL, INSP y FAO (2013: XIV).

## 2. Marco analítico: derecho a la alimentación, hambre y desnutrición

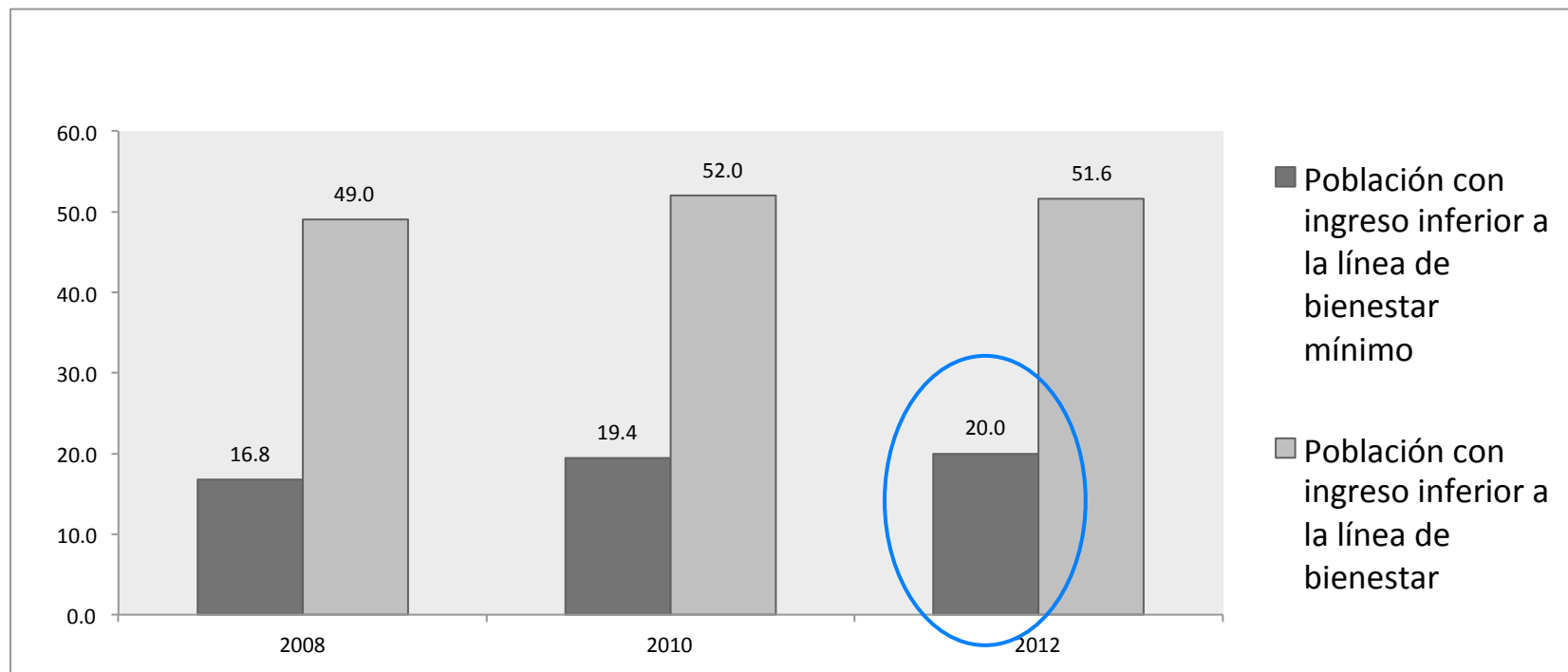


Fuente: Adaptación propia con base en FAO-PESA Centroamérica (s/f: 6).

### 3. Situación de la (in)seguridad alimentaria en México (1)

- La problemática laboral y las recientes crisis económicas, financieras y la tendencia al alza del precio de los alimentos, han afectado el **acceso económico** a alimentos nutritivos y la **estabilidad** en dicho acceso.

**Población con ingreso inferior a las líneas de bienestar en México (%),  
2008-2012**

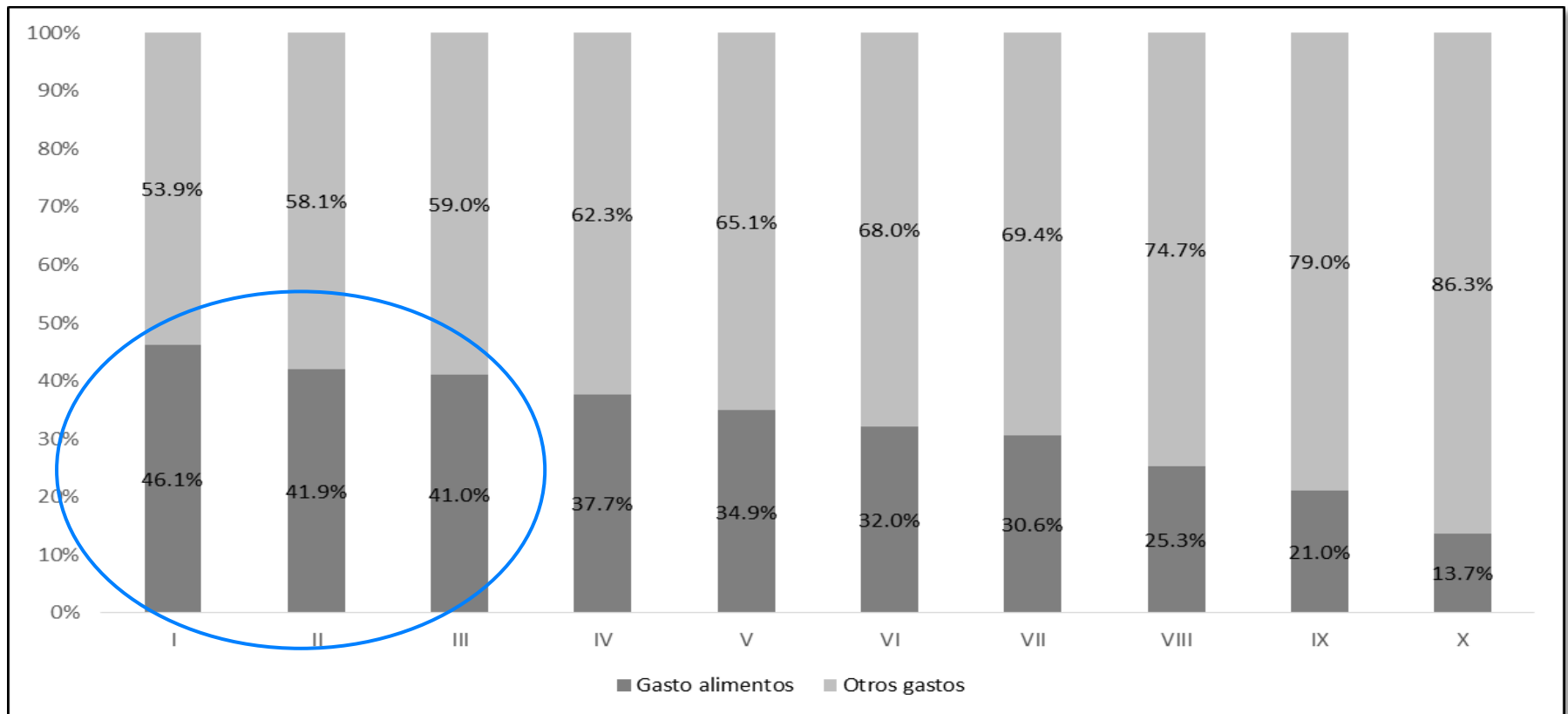


Fuente: CONEVAL (2013a: s/p).

# 3. Situación de la (in)seguridad alimentaria en México (2)

- La población de menores recursos es la más afectada por las limitantes al **acceso económico**.

**Porcentaje de gasto en alimentos por deciles en México, 2012**



Fuente: Elaboración propia con base en ENIGH (2013).

### 3. Situación de la (in)seguridad alimentaria en México (3)

- El **acceso físico a los alimentos** es afectado por una asimétrica distribución y desarrollo de vías de comunicación, e infraestructura de transporte y almacenamiento en el territorio nacional.
- Las condiciones que afectan la **utilización de los alimentos** son más críticas en las localidades con mayor grado de marginación: precaria calidad de la vivienda, escasos servicios en la vivienda, y carencia por acceso a los servicios de salud.
- Dichas condiciones pueden derivar en EDAs e IRAs que favorecen la desnutrición. En 2012, había prevalencias de 11% y de 44.8% en niños menores de 5 años, respectivamente (INSP, 2012: 16).
- La **disponibilidad de alimentos** es afectada por la problemática estructural del sector agrícola mexicano, aunado a la pérdida y merma de alimentos en el país.



### 3. Situación de la (in)seguridad alimentaria en México (4)

#### CARENCIA ALIMENTARIA Y DESNUTRICIÓN

- En 2012, casi una cuarta parte de los mexicanos (27.4 millones de personas) padece **carencia por acceso a la alimentación** (DOF, 2014: s/p).

#### Proporción de población con carencia alimentaria en México, 2012

	Total	Pertenencia étnica		Lugar de residencia	
		Población no indígena	Población indígena	Rural	Urbano
Población con carencia alimentaria	23.3	22.1	34.4	30.9	21.0

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2012a: s/p).

- La prevalencia de **desnutrición global y desnutrición aguda** en niños menores de 5 años ha disminuido como problema de salud pública en el país (menor al 5%), pero la **desnutrición crónica** sigue siendo un problema alarmante (13.6%) (INSP, 2012: 152).

## 4. La Cruzada Nacional contra el Hambre (1)

- **Decreto de Creación** - inicia en enero 2013.
- **Programa Nacional México sin Hambre** (2014) – modificaciones en su diseño (objetivos, programas) y propuesta de estrategias, líneas de acción y metas.
- **Población objetivo** – Pobres extremos alimentarios (7.01 millones) → 1/4 de población con carencia alimentaria.
- **Cobertura** – 400 municipios en 2013, 1012 en 2014...todos en 2015.

### Objetivos:

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

## 4. La Cruzada Nacional contra el Hambre (2)

### Modelo de intervención

- Concurrencia territorial de intervenciones federales, estatales y municipales.
- En 2013, se incluyeron 66 programas y, en 2014, 55 programas. Continuaron 32 y 23 son diferentes.
- Casi todos los programas federales son preexistentes (SEDESOL, SS, SEP, DIF, CDI, SAGARPA, SEMARNAT, SE, etc.). Sólo hay un programa nuevo (el PCC).
- Coordinación interinstitucional e intergubernamental (SINHAMBRE).
- Participación social a través de Consejo, Comité de Expertos y Comités Comunitarios.
- No tiene presupuesto propio, opera con el presupuesto de los programas.

### Modelo de monitoreo y evaluación

- Monitoreo interno a través de tablero de control.
- Evaluación externa coordinada por CONEVAL:
  - Evaluación de diseño
  - Evaluación de resultados intermedios
  - Análisis del Programa de Comedores Comunitarios
  - Análisis de coordinación interinstitucional e intergubernamental
  - Análisis de participación social
  - Evaluación de impacto

# 5. Diseño: políticas para la seguridad alimentaria (1)

HLPE	CNCH
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Marco normativo que se sustente en un enfoque de derechos.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ El marco normativo se basa en el derecho a la alimentación.</li></ul> <p><b>Aspectos a considerar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ Se acota a la población en pobreza extrema.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Sistema o estructura institucional que favorezca la coordinación entre instancias y políticas.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Se creó una estructura institucional o sistema.</li><li>✓ Se basa en la coordinación intersecretarial e intergubernamental.</li></ul> <p><b>Aspectos a considerar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ Sedesol como coordinador</li><li>○ Duplicidad de instancias</li><li>○ Funcionamiento real de las instancias</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Estrategia integral que incida sobre las distintas dimensiones de la seguridad alimentaria.<ul style="list-style-type: none"><li>○ Acciones de corto, mediano y largo plazo.</li><li>○ Programas comprensivos que combinen varios instrumentos de acuerdo a las necesidades de los grupos de población en diferentes momentos del curso de vida (Piso de Seguridad Alimentaria).</li><li>○ Acciones en varios sectores sociales y económicos.</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Integración de programas de distintos sectores sociales y económicos.</li><li>✓ Amplia gama de instrumentos de intervención.</li></ul> <p><b>Aspectos a considerar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ Efectividad de los programas según evaluaciones.</li><li>○ Problemas en la coordinación entre secretarías.</li><li>○ Peso real de los programas dentro de la estrategia.</li></ul> <p>Fuente: High Level Panel of Experts (2012).</p>

# 5. Diseño: dimensiones de SA y objetivos de la CNCH (2)



## 5. Diseño: problema y población objetivo (3)

- En el Decreto el problema se plantea en términos del derecho a la alimentación de toda la población.
  - La prioridad del gobierno federal es garantizar el derecho a la alimentación de toda la población y “que ningún mexicano padezca hambre” (DOF, 2013).
- Pero , se acota a la atención de la población en Pobreza Extrema Alimentaria.



- El problema se plantea en términos de la erradicación del hambre, la cual se define como: “la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentaria” (SEDESOL, s/f a).
  - La definición de hambre en la CNCH es una definición operativa, en la cual se acota su universo de atención.
  - No se plantea una estrategia de ampliación gradual de la cobertura hacia el resto de la población con carencia alimentaria (CONEVAL, 2013b: 95).

## 5. Diseño: de la seguridad alimentaria a la pobreza (4)

- El diseño del modelo de intervención de la estrategia se ha expresado como una **estrategia de combate a la pobreza, más que de atención a la inseguridad alimentaria.**
  - Matriz de Marco Lógico (MML) 2013 en términos de las dimensiones de pobreza.
  - En la MML de 2014 se aumentó la congruencia con los objetivos de la CNCH que guardan mayor relación con las dimensiones de SA.
  - Se ha avanzado en otros objetivos relacionados con la SA: propuesta de una estrategia productiva para incidir en el objetivo 3; avances en el objetivo 4 de minimización de las pérdidas post-cosecha y de alimentos; se adiciona el objetivo 5.
- Persiste una **mayor atención de las carencias sociales que definen la pobreza** y que inciden directamente en los objetivos 1 y 2 de la CNCH.
  - Un ejemplo son los indicadores de los objetivos en la MML. El objetivo 1 cuenta con un mayor número de indicadores, precisamente por la inclusión de las dimensiones de pobreza.
  - Se priorizan las intervenciones que tienen incidencia directa sobre los indicadores de pobreza.

## 6. Modelo de intervención de la CNCH

- Los instrumentos tienen potencial para constituir una estrategia de seguridad alimentaria, sin embargo:
  - En un inicio, **no hubo un diagnóstico adecuado que justificara la participación de los programas en la CNCH**. Actualmente, existe un esfuerzo de vinculación explícito.
  - Con respecto a los programas iniciales, hay cierta **concentración de programas en el acceso y la disponibilidad de alimentos**, aunque las cuatro dimensiones son igualmente relevantes.
  - La CNCH **retoma programas existentes, con su misma capacidad instalada**, y no les asigna recursos específicos por su participación en la CNCH.
  - Los programas cuentan **con evaluaciones que evidencian logros pero también puntos críticos** relevantes con potencial para aumentar su eficacia.
  - A pesar de **los cambios en sus ROPs 2014**, aún no es posible asegurar una atención simultánea de las distintas causas de la inseguridad alimentaria en la población objetivo.
  - En la práctica predominan las **intervenciones y recursos federales**, en comparación con las de gobiernos estatales y municipales.



## 7. La evaluación de la CNCH

- El **anclaje de la evaluación en un enfoque de SA** haría visible un espectro más amplio de factores (incluyendo factores estructurales) relacionados con las cuatro dimensiones.
  - **Los indicadores de los objetivos y componentes** de la CNCH están más apegados a un enfoque de combate a la pobreza y son restringidos . No permiten hacer observables los avances/limitaciones desde un enfoque de SA.
  - La selección y definición de indicadores no sólo determinan lo que se hace (o no) observable, sino que también genera **incentivos perversos** para privilegiar las acciones que inciden directamente sobre el indicador.
- Se requiere tener **acceso a información confiable y sistematizada** para la evaluación, incluyendo el tablero de control.
- Garantizar la **continuidad de la evaluación y su utilización** para la mejora de la estrategia.
- Garantizar **la transparencia** de la información sobre la CNCH y su **rendición de cuentas**.

## 8. Reflexiones finales (1)

- El enfoque de seguridad alimentaria es adecuado para sustentar una estrategia integral que se dirija a atacar las causas inmediatas y estructurales del hambre y la desnutrición.
- La inseguridad alimentaria tiene una clara relación con la pobreza, pero la trasciende. Constituye una expresión de la desigualdad social que persiste en el país.
- Es necesaria una estrategia de seguridad alimentaria más amplia que la CNCH, que reconozca al conjunto de la población que experimenta inseguridad alimentaria.
- Establecer un vínculo claro con la política económica y comercial, y una política dirigida a resolver la problemática estructural del campo mexicano.

## 8. Reflexiones finales (2)

- En la CNCH hay una moderación del enfoque y discurso que se basaba en el cumplimiento del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y, en la práctica, ésta se ha consolidado como una intervención de combate a la pobreza.
- Aunque la CNCH incluye elementos favorables para una estrategia de seguridad alimentaria, requiere:
  - Valorar desde el enfoque de seguridad alimentaria los instrumentos de intervención y asegurar una atención adecuada de las cuatro dimensiones (revisar vacíos).
  - Reforzar la articulación y concurrencia de los programas, no sólo en el territorio, sino también en la población objetivo.
  - Retomar los resultados de las evaluaciones de los programas para mejorar efectividad.
  - Revisar el diseño institucional para asegurar una coordinación interinstitucional e intergubernamental efectiva.
  - Incorporar el enfoque de SA en la evaluación y apuntarla como un proceso clave con el propósito de retomar los resultados de la misma para afinar su diseño y operación.

Gracias.

Sara Ochoa

Iliana Yaschine

Citlalli Hernández