



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

Doctorado en Políticas Públicas

**Evaluación de la seguridad alimentaria
en las zonas rurales de Morelia, Michoacán, receptoras de los
programas Liconsa, Tarjeta Sin Hambre y Comedores Comunitarios:
2013-2016**

TESIS

Que para obtener el grado de
Doctora en Políticas Públicas

Presenta:

M.A Marx Aguirre Ochoa

Director de Tesis:

Dr. Francisco Javier Ayvar Campos

Morelia, Michoacán, México, junio de 2018

*A mis mejores maestros de vida, Jerjes y Clara, por enseñarme con sabiduría y amor a
buscar ser siempre una mejor mujer y ser humano.
A Camila Marx, Matías y Clara Martina, por ser mi inspiración y motor de vida.
A Luis Martín, por tu apoyo y cariño incondicional.*

Agradecimientos

A la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo que a través del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales me dio la oportunidad de cursar un Posgrado de Calidad que fortalece mi formación profesional como futura investigadora.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por impulsar el posgrado de calidad que tuve la oportunidad de cursar y por el apoyo económico que me proporcionó durante el Doctorado.

Un especial agradecimiento al Dr. Francisco Javier Ayvar Campos, director de tesis, quien con sus conocimientos y experiencias me asesoró, apoyó y guió en el trabajo de investigación. Mis respetos y agradecimiento siempre.

A la Dra. América Ivonne Zamora Torres, quien en todo momento me apoyo con sus consejos y recomendaciones para que mi investigación se enriqueciera y complementará. Mi respeto y agradecimiento siempre.

Al Dr. Hugo Amador, quien en todo momento, me animó y apoyo, gracias por sus consejos y sugerencias que sin duda, enriquecieron más la investigación. Mi respeto y agradecimiento siempre.

Al. José Odón García García, quien en todo momento me animó y que con su apoyo, consejos y recomendaciones la investigación se enriqueció y complemento, al grado de alcanzar metas superiores a las esperadas. Mi respeto y agradecimiento siempre.

Al Dr. Casimiro Leco Tomás, quien me apoyo con sus consejos y recomendaciones para que mi investigación se enriqueciera y complementará. Mis respetos y agradecimiento siempre.

Al Dr. Miguel I. Gómez, Profesor de la *Charles H. Dyson School of Applied Economics and Management*, de la Universidad de Cornell, Ithaca, Nueva York, Estados Unidos, por brindarme la oportunidad de realizar una Estancia Doctoral en esta magnífica Universidad, la cual enriqueció inmejorablemente mi investigación y mi visión como profesionista y futura investigadora. Mi respeto y admiración por siempre.

Al Dr. Leslie Verteramo Chiu, Profesor de la Charles H. Dyson School of Applied Economics and Management, de la Universidad de Cornell, Ithaca, Nueva York, Estados Unidos, por su inmejorable apoyo y solidaridad para que la investigación se enriqueciera en los más altos estándares académicos. Mi respeto y admiración por siempre.

A mis compañeros del Doctorado, René Marín Leyva, Osiris González Galván, Karla Arciga Anzo e Ignacio Torres Justiniani, quienes compartieron conmigo y apoyaron siempre mi investigación. Mi cariño y respeto siempre.

Al Maestro Luis Díaz, Lic. Tania Cristina Guerrero Campanur, Lic. Arturo Gamboa, Lic. Eduardo Orihuela, Dra. Yunuen Maldonado, Lic. Víctor Silva, Dra. Ana Burgos, Maestro Carlos Barrera, Mtro. Ricardo Aguilar y a todas aquellas personas que desde sus instituciones me abrieron las puertas para que la investigación se realizará acorde a las necesidades de la metodología de investigación planteada. A todos ellos, mi reconocimiento y agradecimiento siempre.

Especial agradecimiento a Camila Marx González Aguirre, quien siempre me animó y me apoyo en todo momento para realizar este doctorado con el mayor esfuerzo y alegría. Mi cariño y admiración por siempre.

A mis padres, a mis hermanos y familiares por su apoyo incondicional para realizar este doctorado y llevarlo a término con las mayores expectativas de excelentes resultados.

Contenido

AGRADECIMIENTOS	3
RELACIÓN DE TABLAS, GRÁFICAS Y MAPAS	9
Tablas.....	10
Gráficas.....	13
Mapas.....	14
GLOSARIO	15
ACRÓNIMOS	18
RESUMEN	19
ABSTRACT	20
INTRODUCCIÓN	21
CAPÍTULO 1	25
FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN: EL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA	26
1 Planteamiento y descripción del problema.....	27
1.2 Pregunta general de investigación.....	28
1.2.2 Preguntas específicas	29
1.3 Objetivo general de la investigación	29
1.3.2 Objetivos específicos	29
1.4 Justificación y trascendencia.....	30
1.5 Hipótesis general de la investigación	31
1.5.1 Hipótesis específicas	31
1.6 Identificación de variables e hipótesis general	32
1.6.2 Identificación de variables e hipótesis específicas	32
CAPÍTULO 2	35
CONTEXTUALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	36
2.1 La Seguridad Alimentaria en el mundo.....	37
2.1.1 La problemática en Morelia, Michoacán.....	42
2.2 Política pública alimentaria y marco jurídico en México	49
2.2.1 La seguridad alimentaria en la Constitución mexicana (los artículos 4, 11 y 27)	52
2.3 Las Políticas públicas de la seguridad alimentaria	53
2.3.1 La evolución histórica de la política de seguridad alimentaria en México	54
2.3.2 1985-2000: Cambio de dirección en la política alimentaria mexicana	58
2.3.4 El período 2000-2010, la década de estabilización	61
2.3.5 Revisión de las experiencias internacionales.....	63
CAPÍTULO 3	67

MARCO TEÓRICO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN MÉXICO Y EN EL MUNDO	68
3.1 Enfoques teóricos sobre seguridad alimentaria	69
3.2 El derecho humano a la alimentación	77
3.3.1 La pirámide de Maslow	78
3.3 Inseguridad alimentaria.....	79
3.4 Pobreza alimentaria.....	81
3.5 Hambre y pobreza	83
3.6 Hambre y desnutrición	85
3.7 Canasta básica	89
3.8 Gasto de los hogares en la compra de alimentos	91
3.9 Sistema alimentario	92
3.10 El sistema alimentario mundial y el cambio climático	97
3.11 Sistemas alimentarios y malnutrición	101
3.12 Enfoques de Políticas Públicas para la Seguridad Alimentaria	104
3.12.1 Una perspectiva incrementalista y transaccional contra la inseguridad alimentaria	109
3.12.2 Teoría de la racionalidad limitada en las políticas públicas de seguridad alimentaria.....	114
3.12.3 Exploración combinada en la toma de decisiones sobre la seguridad alimentaria	116
3.12.4 El modelo de racionalidad limitada y las políticas públicas de seguridad alimentaria.....	118
3.12.5 G. Majone: su prospectiva del modelo artesanal para la seguridad alimentaria ..	120
3.12.5.1 El análisis como arte.....	121
3.12.5.2 El analista como artesano	121
3.12.5.3 Datos, información y evidencias.....	121
3.12.6 Políticas públicas y seguridad alimentaria	122
3.13 Política Macroeconómica y Seguridad Alimentaria	127
3.14 El desarrollo territorial y la seguridad alimentaria en América Latina.....	130
3.14.1 Capital social y trabajo comunitario: la erradicación del hambre desde el desarrollo territorial	133
3.15 Diseños metodológicos de la evaluación de las políticas públicas alimentarias.....	137
3.16 Dimensiones de la seguridad alimentaria.....	139
3.17 Indicadores de seguridad alimentaria.....	141
3.17.1 Indicadores para la dimensión de acceso o capacidad para adquirir los alimentos 141	
3.17.1.1 Acceso a alimentos inocuos y nutritivos	141
3.17.1.2 Una dieta saludable y nutritiva	142
3.17.1.3 Las condiciones del mercado y el acceso diferenciado a alimentos	142
3.17.1.4 El acceso económico	142
3.17.1.5 El acceso físico	143
3.17.2 Indicadores para la dimensión de consumo	143
3.17.2.1 El consumo de calorías per cápita y los requerimientos recomendados	143
3.17.2.2 Consumo de alimentos	144
3.17.3 Indicadores para el aprovechamiento biológico	144
3.17. 4 Indicadores del estado nutricional	144
3.18 Aspectos nutricionales para la seguridad alimentaria	149

3.19 Cruzada Nacional contra el Hambre.....	152
3.20 Programas Gubernamentales objeto de la investigación	153
3.20.1 Comedores comunitarios de Sedesol.....	153
3.20.2 Programa de Abasto Social de Leche, (PASL) a cargo de Liconsa	155
3.20.3 Tarjeta Sin Hambre (programa de apoyo alimentario).....	156
CAPÍTULO 4.....	158
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	159
4.1 Métodos de construcción de indicadores para la seguridad alimentaria.....	160
4.2 Tipos de Indicadores para medir la seguridad alimentaria	163
4.2.1 Indicadores de la diversidad dietética.....	164
4.2.1.1 Escala de consumo de alimentos (<i>Food Consumption Score FCS</i>).....	164
4.2.1.2 Escala de la diversidad dietética (<i>Household Dietary Diversity Scale HDDS</i>)	165
4.2.1.3 Hambruna (<i>Under-nourishment</i>).....	165
4.2.1.4 Gasto en alimentos (<i>Spending on food</i>)	165
4.3 Escalas internacionales para la medición de la seguridad alimentaria en América Latina	166
4.3.1 La Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria.....	166
4.3.1.1 Cuestionario de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad	
Alimentaria	167
4.3.2 Escala brasileña de inseguridad alimentaria.....	170
4.3.3 La evaluación de la seguridad alimentaria en emergencias.....	170
4.3.4 La Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria en la ENIGH	171
4.3.4.1 Evaluación de la inseguridad alimentaria: el Coneval y la escala mexicana de	
SA	174
4.4 Medición multidimensional de la pobreza	175
4.5 Elementos Empíricos para la integración de los instrumentos de investigación	177
4.5.1 Antecedentes para la metodología de investigación.....	177
4.5.2 Método y metodología de la investigación.....	178
4.5.3 Escala tipo Likert y cuestionario mixto	180
4.5.4 Componentes y modalidades de la encuesta.....	181
4.5.5 Componentes y modalidades de los grupos focales	184
4.5.6 Prueba piloto	185
4.5.7 Componentes y modalidades para la entrevista.....	186
4.5.8 Métodos estadísticos de correlación de datos	188
4.6 Universo y muestra	189
4.6.1 Universo del estudio.....	189
4.6.2 Muestra	193
CAPÍTULO 5.....	197
ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	198
5.1 Análisis descriptivo y distribución de frecuencias de la encuesta aplicada	199
5.2 Análisis de Correlaciones.....	219
5.2.1 Coeficiente de correlación de Spearman.....	220
5.2.2 Análisis de Correlación de Pearson	220
5.2.2.1 Para el Programa Liconsa	220
5.2.2.2 Para el Programa Tarjeta Sin Hambre	223

5.2.2.3 Para el Programa Comedores comunitarios	226
5.3 Análisis de resultados de grupos focales	230
5.4 Discusión de Resultados	233
5.5 Comprobación de la hipótesis	234
RECOMENDACIONES.....	236
A) Necesidad de lecturas permanentes centrándose en el proceso político.....	238
B) La seguridad alimentaria y nutricional obliga al diseño de políticas públicas diferentes	239
C) Los desafíos para la formación de políticas públicas de la SAN.....	240
D) Tendencias y desafíos de la seguridad alimentaria mundial.....	241
E) Desafíos	241
CONCLUSIONES	265
FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.....	273
BIBLIOGRAFÍA	275
ÍNDICE DE ANEXOS DIGITALES.....	284

Relación de tablas, gráficas y mapas

Tablas

Tabla 1. Michoacán: índice de desarrollo humano	48
Tabla 2. Michoacán. Correlación entre indicadores de desarrollo.....	49
Tabla 3. Efectos de la liberalización del comercio sobre la Seguridad alimentaria y nutricional	65
Tabla 4. El Derecho a la Alimentación y el Bienestar Humano.....	78
Tabla 5. Desnutrición aguda en niños menores de 5 años en ALC, 2015.....	88
Tabla 6. Prevalencia de sobrepeso en niños menores de 5 años en ALC, 2015.....	88
Tabla 7. Exportaciones e Importaciones en AL y el Caribe, 2014 -2015	96
Tabla 8. Tasas de crecimiento promedio del valor agregado agrícola (VAA) y del PIB promedio por regiones	103
Tabla 9. El ciclo de las políticas públicas	105
Tabla 10. Fases y características del proceso de la política.....	108
Tabla 11. Proceso de seguridad alimentaria.....	147
Tabla 12. “El Plato del Bien Comer”	151
Tabla 13. Niveles de análisis para la seguridad alimentaria	163
Tabla 14. Indicadores Internacionales para medir la diversidad dietética y consumo	164
Tabla 15. Preguntas que conforman la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria.....	168
Tabla 16. Indicadores para medir la seguridad alimentaria (Coneval)	177
Tabla 17. Dimensiones de la Seguridad alimentaria, sus indicadores y reactivos del instrumento de recolección de datos.....	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 18. Población del Municipio de Morelia 2010.....	191
Tabla 19. Tenencias de Morelia con programas alimentarios Liconsa, Comedores Comunitarios y Tarjeta sin Hambre 2016.....	192
Tabla 20. Matriz de la muestra	195
Tabla 21. Cultivos para el autoconsumo	200
Tabla 22. Ocupación.....	202
Tabla 23. Gasto de las familias en comprar alimentos semanalmente	203
Tabla 24. ¿Ha tenido necesidad de pedir prestado alguna vez para comprar alimentos?.....	204
Tabla 25. Preparación de alimentos.....	207
Tabla 26. ¿Qué desayuna en las mañanas?	207
Tabla 27. ¿Qué come para la comida?	208

Tabla 28. ¿Qué come para la cena?.....	209
Tabla 29. Consumo de carne.....	210
Tabla 30. Consumo de Pollo.....	211
Tabla 31. Consumo de huevo.....	212
Tabla 32. Consumo de leche.....	212
Tabla 33. Consumo de alimentos chatarra	213
Tabla 34. ¿Recibe usted o algún miembro de su familia apoyo por parte de Liconsa?	216
Tabla 35. ¿Por qué no recibe Liconsa?.....	217
Tabla 36. Promedio de dimensiones de la seguridad alimentaria por tenencia para Liconsa	221
Tabla 37. Análisis de Correlación por dimensión del programa Liconsa; Error! Marcador no definido.	
Tabla 38. La correlación del promedio del total de las dimensiones de la seguridad alimentaria en los efectos del programa Liconsa	Error! Marcador no definido.
Tabla 39. Análisis de correlación Spearman sobre la seguridad alimentaria y los efectos del programa Liconsa	222
Tabla 40. La correlación de Pearson del total de las dimensiones de la seguridad alimentaria en los efectos de Liconsa.....	222
Tabla 41. Promedio de dimensiones de la seguridad alimentaria para la Tarjeta Sin Hambre	223
Tabla 42. Análisis de la correlación por dimensión del programa Tarjeta Sin Hambre	224
Tabla 43. Análisis de la correlación del promedio total de las dimensiones de la seguridad alimentaria y sus efectos en el programa Tarjeta Sin Hambre	224
Tabla 44. Análisis de Correlación de Spearman del promedio total de las dimensiones de la seguridad alimentaria para medir los efectos del programa Tarjeta Sin Hambre....	225
Tabla 45. Análisis de Correlación de Pearson del promedio total de las dimensiones de la seguridad alimentaria para medir los efectos del programa Tarjeta Sin Hambre en la población objetivo	225
Tabla 46. Promedio de dimensiones de la seguridad alimentaria por tenencia para Comedores comunitarios	226
Tabla 47. Análisis de correlación de Spearman por dimensión del programa Comedores comunitarios	226
Tabla 48. Análisis de Correlación de Pearson por dimensión del programa Comedores comunitarios	228
Tabla 49. Análisis de correlación de Spearman del promedio total de las dimensiones de la seguridad alimentaria para medir los efectos del programa Comedores comunitarios	228

Tabla 50. Análisis de correlación de Pearson del promedio total de las dimensiones de la seguridad alimentaria para medir los efectos del programa Comedores comunitarios en la población objetivo..... 229

Tabla 51. Análisis correlacional Spearman, promedio de los tres programas y la seguridad alimentaria..... 229

Tabla 52. Promedio de los tres programas y la seguridad alimentaria 229

Gráficas

Gráfica 1. Evolución de personas en pobreza alimentaria en México	41
Gráfica 2. Indicadores de Carencia Social del Municipio de Morelia 2015.....	46
Gráfica 3. Indicadores asociados a la carencia por acceso a la alimentación	46
Gráfica 4. Índice de precios de los alimentos 2007 -20016.....	90
Gráfica 5. Volatilidad de los precios nacionales de loa alimentos 2000 -2013.....	91
Gráfica 6. Participación de la Producción Agroalimentaria de América Latina y el Caribe en la Producción mundial y las Exportaciones 2009 -2011.....	94
Gráfica 7. Tendencia del valor de la producción de alimentos (1990-1992 - 2009-2011).....	95
Gráfica 8. Porcentaje de población de personas que viven con menos de \$1.25 y \$2 dls. al día	97
Gráfica 9. Volatilidad de precios nacionales de los alimentos (2000 -2013)	98
Gráfica 10. Disponibilidad alimentaria global en América Latina en calorías diarias por persona.....	100
Gráfica 11. Ingresos.....	201
Gráfica 12. Ocupación.....	202
Gráfica 13. Por falta de dinero no compro alimentos.....	205
Gráfica 14. Por falta de dinero no le alcanzo para comprar lo suficiente para comer y compro lo indispensable.....	206
Gráfica 15. ¿Qué hacen para cuidar su alimentación?.....	214
Gráfica 16. Disponibilidad de Alimentos	215
Gráfica 17. ¿Recibe usted apoyo por parte del Programa Alimentario, PAL?	218
Gráfica 18. Recibe Apoyo de Comedores Comunitarios.....	218

Mapas

Mapa 1. Estado de Michoacán de Ocampo.....	44
Mapa 2. Municipio de Morelia, Michoacán y sus tenencias	45

Glosario

Hambre: Se entiende normalmente como una sensación incómoda o dolorosa causada por no ingerir en un determinado momento suficiente energía a través de los alimentos. El término científico para el hambre es privación de alimentos. (FAO, 2011).

Canasta Alimentaria: Conjunto de alimentos cuyo valor monetario sirve para construir la línea de bienestar mínimo. Éste se determina en función de un patrón de consumo observado en un segmento de población que, con ellos, satisface sus requerimientos de energía y nutrientes. (Coneval, 2014).

Carencia por acceso a la alimentación: Se mide a través de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), la cual clasifica a la población en cuatro niveles de inseguridad alimentaria: seguridad alimentaria, inseguridad alimentaria leve, moderada o severa. La carencia por acceso a la alimentación comprende los niveles moderado y severo de inseguridad alimentaria, los cuales concentran experiencias de disminución en la cantidad de los alimentos consumidos y episodios de hambre (Coneval, 2014).

Desnutrición: El término desnutrición hace referencia a un estado patológico ocasionado

por la falta de ingestión o absorción de nutrientes. De acuerdo a la gravedad del cuadro, dicha enfermedad puede ser dividida en primer, segundo y hasta tercer grado. (Coneval, 2014).

Inseguridad Alimentaria: Existe cuando las personas están desnutridas a causa de la indisponibilidad material de alimentos, su falta de acceso social o económico y/o un consumo insuficiente de alimentos. (FAO, 2011)

Línea de bienestar mínimo: Permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada. (Coneval, 2014)

Línea de bienestar: Permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades básicas (alimentarias y no alimentarias). (Coneval, 2014).

Malnutrición: resulta de deficiencias, excesos o desequilibrios en el consumo de macro o micronutrientes, pueda ser un resultado de la inseguridad alimentaria, o puede estar relacionada con factores no alimentarios, como prácticas inadecuadas de cuidado de los niños, servicios de salud insuficientes o un medio ambiente insalubre. (Coneval, 2014).

Periurbano: Espacio periurbano se refiere a una situación de “interface” entre dos tipos geográficos aparentemente bien diferenciados: el campo y la ciudad. Es un territorio “resbaladizo”, en situación transicional, en permanente transformación susceptible de nuevas intervenciones.

Pobreza Alimentaria: Sin capacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta. (Coneval, 2014).

Política Pública: Conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público. (Aguilar, 1991)

Pobreza de capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la

canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, incluso utilizando el ingreso total del hogar sólo para estos fines. (Coneval, 2014).

Pobreza multidimensional: Enfoque con el cual se desarrolla la medición oficial de pobreza en México, de acuerdo con lo establecido en la LGDS y los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza (LCDIMP), elaborados por el Coneval. Dicho enfoque refleja el reconocimiento de la pobreza como un fenómeno que involucra privaciones no sólo monetarias sino también de acceso a diversos satisfactores sociales. (Coneval, 2014)

Pobreza de patrimonio: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar se utilice sólo para adquirir estos bienes y servicios. (Coneval, 2014)

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, 2011)

Acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AMIS	Sistema de Información de Mercados
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
CBA	Canasta Básica Alimentaria
CBR	Canasta Básica Recomendada
CMA	Cumbre Mundial de Alimentación
CSI	Copying Strategies Index
CTMP	Comité Técnico para la Medición de la Pobreza
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CNCH	Cruzada Nacional contra el Hambre
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
ELCSA	Encuesta Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación
FERTIMEX	Fertilizantes de México
FSC	Food Score Consumption
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Política Alimentaria
OMS	Organización Mundial de la Salud
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
PAL	Programa Alimentario
PAR	Programa de Abasto Rural
PASL	Programa de Abasto Social de Leche
PESA	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PROMAF	Programa Emergente de Maíz y Frijol
PRONASE	Productora Nacional de Semillas
TRICONSA	Trigo Industrializado Conasupo
TLC	Tratado de Libre Comercio E.U.A-México-Cánada
WFP	World Food Programme

Resumen

En el presente estudio se demuestra que la solución al problema de la alimentación no es continuar con la vía de programas asistencialistas de interés político, sino con la instrumentación de otras acciones que respondan a las causas de fondo relacionadas con la pobreza y el hambre, como lo son la falta de empleos de calidad y la mejora de los niveles educativos. Concluimos que el fortalecimiento del capital humano es indispensable para la consideración de cualquier modelo de gobernanza que tenga por objetivo el abatimiento del hambre.

La falta de acceso a la seguridad alimentaria es un problema que implica una violación a los derechos humanos, afectando capacidades productivas, rendimiento escolar, condición de salud y calidad de vida. Para enfrentar el problema de la Seguridad Alimentaria, el Gobierno Federal instrumentó en el 2013 la Estrategia Nacional contra el Hambre, de la cual en esta investigación se estudian los tres principales programas: Liconsa, Tarjeta Sin Hambre y Comedores Comunitarios. El objetivo de este estudio es analizar sus efectos en la seguridad alimentaria en ocho tenencias del Municipio de Morelia, Michoacán (2013-2016). En atención al objetivo, se empleó una metodología que combina información cualitativa y cuantitativa para determinar los efectos en materia de política pública en la seguridad alimentaria de la población rural del municipio de Morelia y conocer qué tanto han incidido para garantizarla. Para el análisis de resultados se utilizó el Método de correlación Spearman y Pearson, en donde se argumenta que los programas han fracasado claramente en la lucha contra la inseguridad alimentaria, poniendo en evidencia una falta de focalización de los programas y seguimiento por parte de las instituciones responsables tanto del gobierno federal, estatal y municipal.

Palabras clave: Seguridad Alimentaria, efectos, políticas públicas, acceso, consumo

Abstract

The access to food security is a longstanding problem that implies a violation of human rights, affecting productive capacities, school performance, health status and the quality of life. In order to face the problem of Food Security, the Federal Government implemented in 2013 the National Strategy against Hunger. I analyze three main programs derived from this National Strategy to eradicate hunger: Liconsa, Tarjeta sin Hambre and Comedores Comunitarios. I aim to analyze its effects on the food security of the population in the countryside of the Municipality of Morelia, Michoacán (2013-2016). We used a methodology that combines qualitative and quantitative information, using the Bivariate Correlation Method and Factor Analysis. The results show that the three programs have not had the expected effects, since more than 50 percent of the population interviewed lacks food security and does not attend programs even when they are in their community. It is demonstrated that the solution to the problem of food is not to follow the path of welfare programs, but to implement other actions that respond to the underlying causes related to poverty and hunger, lack of good labour conditions, improvement of educational levels and the strengthening of indispensable human capital.

Key words: Food Security, effects, public policy, access, consumption

Introducción

En México, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (Coneval, 2014), de los 121 millones de habitantes en el país, 66 millones de mexicanos están en situación de pobreza. Consecuentemente 64 millones, que representan el 53 por ciento del total de la población se encuentran con ingresos inferiores a la línea del bienestar, esto es, que no tienen los ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios básicos para vivir, incluyendo la alimentación y la salud y de estos, 28 millones de personas padecen hambre todos los días de su vida.

Los datos anteriores, representan un problema social, de salud, de violación de los derechos humanos, de incumplimiento de la obligación del estado de proporcionar el derecho a la alimentación adecuada y el bienestar de su población, lo cual tiene un alto impacto económico, político y social. Estas cifras demuestran la condición de rezago, pobreza, desigualdad social y la falta de políticas públicas apropiadas para garantizar la seguridad alimentaria en el país.

La situación en el estado de Michoacán de Ocampo, no es mejor. El estado presenta uno de los índices de pobreza más altos en el país. Según Coneval (2014), el 59.2 por ciento de la población vive en esta condición, que en números absolutos son 2 millones setecientos mil de un total de 4 millones 570 mil michoacanos. Por su parte, del 2010 al 2014 se registró un aumento en la pobreza extrema de medio punto porcentual, al pasar del 13.5 por ciento al 14 por ciento de la población, que en términos de personas implicó un aumento de 44 mil gentes en indigencia, lo cual se suma a las 598 mil que se registraron en el 2010. En el caso del indicador por carencia a la alimentación aumenta 6.7 puntos porcentuales en cuatro años, pasando del 28% en el 2010 al 34.7%, que en términos de población se traduce en 1 millón 584 mil personas que tienen inseguridad alimentaria. Esto es, casi una tercera parte de la población del estado (Coneval, 2014).

En el caso del Municipio de Morelia, Michoacán, a pesar de ser la cabecera estatal, el municipio se ha caracterizado en los últimos años por el acelerado crecimiento de asentamientos irregulares en condiciones de pobreza y vulnerabilidad (Ávila y Pérez,

2001). Según el último informe de pobreza municipal de Sedesol 2015, el Municipio tiene el 20 por ciento del total de la población con el indicador de carencia a la alimentación y el 37.6 por ciento de la población con algún grado de inseguridad alimentaria, es decir más de una tercera parte de la población, se encuentra en condiciones de mala e insuficiente alimentación.

Con esta información se vuelve evidente y urgente revisar el problema de la inseguridad alimentaria y las políticas públicas que se han implementado en Michoacán donde más del 50 por ciento de su población vive alguna forma de pobreza, y en donde la cabecera estatal, Morelia, cuenta con altos índices de marginación por debajo de la línea de bienestar. Así, la seguridad alimentaria es un tema que no ha sido suficientemente analizado en la amplia gama de efectos negativos que representa para el desarrollo sostenible de la entidad. Pareciera que la existencia del hambre en México es un asunto al que la sociedad y el gobierno se han acostumbrado, pasando a considerarse como una condición normal. Hablar de pobreza y hambre es un asunto cotidiano, indispensable para los intereses de los grupos políticos de México.

Por lo anterior, en la presente investigación se consideró necesario realizar una evaluación de los efectos de los tres principales programas gubernamentales: Comedores Comunitarios, Liconsa y Tarjeta sin Hambre como políticas públicas. El objetivo general de esta investigación –como se hace explícito en el apartado 1.3– es evaluar la atención que se ha tenido sobre la seguridad alimentaria en un estudio de caso de 8 tenencias rurales del municipio de Morelia y conocer cómo estos programas públicos han incidido para mejorar la seguridad alimentaria de estas comunidades en las dimensiones de acceso, disponibilidad y consumo de alimentos, en el periodo 2013-2016. La selección de este segmento temporal obedece a la implementación del programa denominado Cruzada Nacional contra el Hambre, el cual comenzó a operar en el 2013. Se siguió la trayectoria de este plan de gobierno por los siguientes tres años hasta el 2016, debido a que nos permite contener un universo de análisis acotado y documentado.

Es importante mencionar que la presente investigación no tiene como objetivo la evaluación de un programa en específico. Lo que se ha hecho es tomar aquellos programas relacionados con la seguridad alimentaria según el Marco Lógico de la Estrategia Nacional

contra el Hambre y que estuvieran vinculados con las dimensiones de acceso, disponibilidad y consumo de la seguridad alimentaria para conocer sus efectos en la población beneficiada, con el fin de evaluar si es que realmente están incidiendo en la disminución de la inseguridad alimentaria.

Para lograr el objetivo de la investigación, se realizó una encuesta a nivel hogar en las tenencias de Atapaneo, Atécuaro, Cúpula, Chiquimitio, Teremendo, Santiago Undameo, San Nicolás Obispo y Tiripetío. Asimismo, se realizaron entrevistas dirigidas con actores clave de la seguridad alimentaria y se realizaron tres grupos focales, para obtener la información precisa de los diferentes actores involucrados para conocer sus puntos de vista y sus opiniones respecto del problema.

Con la información recabada se logró analizar la situación de la seguridad alimentaria que guarda la cabecera municipal del Estado de Michoacán, el “quehacer gubernamental”, el papel que han jugado las políticas públicas alimentarias, así como las implicaciones y efectos de los programas Liconsa, Tarjeta sin Hambre y Comedores comunitarios en la población. Los efectos evaluados, según el Marco Lógico de la Cruzada Nacional contra el hambre, fueron la implementación en términos de oferta oportuna de alimentos, la generación de empleos, el adecuado consumo de energía calórica, la producción de alimentos, la participación comunitaria para la erradicación del hambre y los cambios en los hábitos de consumo.

Esta información es un punto de partida para atender las necesidades señaladas por la sociedad, para identificar fallas, errores, aciertos, logros, para las recomendaciones y, en su caso, para replicar la metodología implementada para la evaluación en materia de políticas públicas.

Esta tesis se divide en cinco capítulos. En el primero se establecen los fundamentos de la investigación, el planteamiento del problema, hipótesis y objetivos. En el segundo capítulo se expone la contextualización del problema, donde se define ampliamente la seguridad alimentaria y se describe la situación Mundial, Nacional y de Michoacán. Así como una recopilación de la política alimentaria aplicada en México desde hace 50 años. En el tercer capítulo se hace una revisión profunda del marco teórico de la seguridad alimentaria en México y el mundo y su conceptualización. El objeto de este capítulo es

estudiar los diferentes enfoques teóricos y conceptuales que están relacionados con el problema de investigación y contar con un marco teórico robusto en materia de políticas públicas, seguridad alimentaria y desarrollo social. En el cuarto capítulo se presenta la metodología y técnicas que se emplearon en la investigación, a partir de una visión integrativa de los diferentes métodos aceptados científicamente y a nivel mundial para la medición de la seguridad alimentaria.

El quinto capítulo presenta un análisis de los datos y resultados obtenidos de la encuesta, las entrevistas y los grupos focales implementados en la investigación, a partir de un análisis descriptivo, de correlación y de frecuencias bajo un enfoque de evaluación de la seguridad alimentaria y las políticas públicas implementadas en la materia, con la finalidad de que esta información sea de utilidad para el gobierno estatal y municipal y se puedan diseñar, implementar y vigilar programas gubernamentales de atención a la seguridad alimentaria acorde a las necesidades reales de la población en condiciones de inseguridad alimentaria. En la parte final de esta investigación se presentan las recomendaciones de política pública, conclusiones y futuras líneas de investigación, así como los planteamientos para incidir en una mejor toma de decisiones en política pública. Todo esto con el fin de garantizar la seguridad alimentaria bajo una visión de integración de propuestas de trabajo e investigación en el Municipio de Morelia

Capítulo 1

Fundamentos de la investigación: el problema de la inseguridad alimentaria

Uno de los grandes retos a los que se enfrentan hoy en día la mayoría de los gobiernos de países en vías de desarrollo, es garantizar el acceso a alimentos nutritivos y de calidad, a los sectores menos favorecidos de la población. Mismos que por diversos factores se encuentran en desventaja frente a otros estratos sociales para garantizarse por cuenta propia una seguridad alimentaria. Para lograr lo anterior las instancias gubernamentales ponen en marcha programas y proyectos asistencialistas que buscan disminuir o mitigar estas carencias alimentarias de los grupos vulnerables; estas políticas diseñadas en la mayoría de las ocasiones desde la centralidad que representan los gobiernos nacionales, omiten o dejan de lado aspectos y cuestiones sensibles como la cultural, el territorio, usos y costumbres, entre otros, lo que impide en muchas ocasiones el alcanzar los objetivos para los que fueron diseñados. En este primer capítulo se analiza y expone en un primer acercamiento el problema de la inseguridad alimentaria en el Mundo, en México, en Michoacán y en el Municipio de Morelia. A partir de este análisis se formulan las preguntas de investigación se trazan los objetivos y se plantean las variables utilizadas para este trabajo de investigación; posteriormente se formula la hipótesis que se identificó en torno a la Seguridad Alimentaria para el caso de estudio en las tenencias rurales del Municipio de Morelia, Michoacán. Se desarrolla la importancia y justificación de llevar a cabo este tipo de estudios, pues la información que se obtiene arroja un escenario apegado a la realidad sobre la situación actual de un problema tan delicado a nivel social como es la inseguridad

alimentaria en que viven amplios sectores de población en países en desarrollo como es el caso de México.

1 Planteamiento y descripción del problema

En América Latina y el Caribe existen 49 millones de personas que padecen hambre. Este problema se debe fundamentalmente a que la población no cuenta con ingresos suficientes para adquirir sus alimentos (FAO, 2014).

Debido a que la alimentación es una necesidad básica del ser humano, la inseguridad alimentaria tiene muchos efectos adversos en la salud del individuo. Éstos se derivan de la incapacidad de los hogares para acceder a una alimentación suficiente en cantidad y calidad, además del estrés que ocasiona vivir en condiciones económicas limitadas (Vozoris y Tarasuk, 2003). Estos problemas repercuten en el desarrollo de una sociedad, pues las necesidades de servicios de salud aumentan, la productividad de la población disminuye y los conflictos sociales y sentimientos de exclusión se intensifican (Vozoris y Tarasuk, 2003).

La Seguridad Alimentaria es un derecho fundamental por antonomasia, pues, en la medida en que una persona no es capaz de consumir los alimentos y el agua suficientes y adecuados para el correcto funcionamiento de su ser físico y psíquico, es imposible que esté en la capacidad real de ejercer y hacer valer sus demás derechos fundamentales. Para medir la seguridad alimentaria, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación, (FAO por sus siglas en inglés), ha determinado cuatro dimensiones para medir el estado que guardan los países en seguridad alimentaria, acceso, disponibilidad, estabilidad y consumo.

A pesar de este hecho tan evidente, en México en el 2014 se registró que 28 millones de personas carecían de acceso a alimentación adecuada. Estas cifras representan un agravamiento de la situación de precariedad alimenticia, si comparamos la evidencia del año 2008, en el cual se reportaron 23.8 millones de personas que padecían esta carencia (Coneval, 2014).

El hecho de que el 46.2% de la población (esto es, 55.3 millones de personas) se encuentre en situación de pobreza y que, de entre ellos, existan 28 millones que tienen carencia de acceso a la alimentación (Coneval, 2014), es una señal de alarma. Esto debe obligar al Estado, a todos los órganos que lo componen y a la sociedad en su conjunto a salir del letargo y a impulsar los cambios legislativos, institucionales, económicos, políticos y sociales que tanto requieren los excluidos del proceso de crecimiento económico.

En Michoacán, según datos del Consejo Nacional de Evaluación (en adelante Coneval, 2014), el indicador por carencia de la alimentación pasó del 28% en el 2010 al 34.7% en 2014. En términos de población, esto se traduce en 1 millón 584 mil personas que tienen carencia alimentaria. Es decir, el aumento en el estado es de 6.7 puntos porcentuales en el estado, registrando una tercera parte de la población bajo este indicador.

El municipio de Morelia, ciudad capital del estado de Michoacán, cuenta con un porcentaje de casi 20 por ciento de su población en situación de inseguridad alimentaria. Esto significa: falta de acceso económico, falta de disponibilidad eficiente a alimentos sanos y de calidad, bajo insumo de energía calórica per cápita respecto a los requerimientos recomendados, bajo o nula participación comunitaria para abatir la pobreza alimentaria y bajo o nula producción de alimentos para la alimentación.

En el ámbito estatal, la falta de información precisa sugiere una ausencia de un diagnóstico acorde a la realidad del estado, de los municipios y de las tenencias respecto de la seguridad alimentaria y sus repercusiones. Las dimensiones de esta realidad a entender son: la disponibilidad, estabilidad y consumo de bienes alimentarios, así como de si las políticas públicas planteadas están correctamente orientadas a corregir el problema de raíz. También, es necesario entender las implicaciones y efectos que estas políticas están teniendo sobre la sociedad, en términos de oferta oportuna de alimentos, generación de empleos, producción de alimentos, ingreso económico, participación comunitaria para la erradicación del hambre, adecuado consumo de energía calórica per cápita y el fortalecimiento de los mecanismos de participación social.

1.2 Pregunta general de investigación

La pregunta a la que damos respuesta en el presente estudio es ¿cuáles fueron los efectos de los programas, Liconsa, Tarjeta Sin Hambre y Comedores Comunitarios en la seguridad alimentaria de las tenencias rurales del municipio de Morelia, durante el periodo 2013-2016? A partir de esta cuestión, surgieron las interrogantes particulares que tienen que ver con la especificidad geográfica, temporal y causal de la implementación de estos programas, mismas que se enlistan enseguida.

1.2.2 Preguntas específicas

1. ¿Cuáles fueron los efectos del programa, Liconsa, en la seguridad alimentaria de las tenencias rurales del municipio de Morelia, durante el periodo 2013- 2016?
2. ¿Cuáles fueron los efectos del programa, Tarjeta sin Hambre, en la seguridad alimentaria de las tenencias rurales del municipio de Morelia, durante el periodo 2013- 2016?
3. ¿Cuáles fueron los efectos del programa Comedores Comunitarios, en la seguridad alimentaria de las tenencias rurales del municipio de Morelia, durante el periodo 2013- 2016?

1.3 Objetivo general de la investigación

A partir de las preguntas enlistadas, se nos hizo evidente que el centro de nuestra operación de investigación es el evaluar los efectos de los programas, Liconsa, Tarjeta Sin Hambre y Comedores Comunitarios en la seguridad alimentaria de las tenencias rurales del municipio de Morelia, en el periodo comprendido entre los años 2013 al 2016. De aquí se desprenden que los fines particulares de esta investigación son 3.

1.3.2 Objetivos específicos

1. Evaluar los efectos del programa, Liconsa, en la seguridad alimentaria de las tenencias rurales del municipio de Morelia, durante el periodo 2013- 2016
2. Evaluar los efectos del programa Tarjeta sin Hambre, en la seguridad alimentaria de las tenencias rurales del municipio de Morelia, durante el periodo 2013- 2016

3. Evaluar los efectos del programa Comedores Comunitarios en la seguridad alimentaria de las tenencias rurales del municipio de Morelia, durante el periodo 2013- 2016

1.4 Justificación y trascendencia

De lo antes planteado, se puede mencionar que el problema para la atención de la seguridad alimentaria sigue siendo un tema prioritario para el gobierno, los actores políticos y la sociedad. A pesar de los esfuerzos de las instancias en cuestión, el problema –evidenciado por las cifras de las instituciones– continúa.

La investigación se vuelve necesaria, ya que pretende exponer desde un enfoque de política pública un análisis detallado sobre la seguridad alimentaria en Michoacán y lo que los actores que la componen perciben de las acciones tomadas por el gobierno. De no atenderse, el problema de fondo sigue representando un grave problema, que se traduce en inestabilidad social.

El problema de los alimentos no es una cuestión menor. Afecta la existencia misma de la sociedad. En principio, limita las capacidades de trabajo, enferma a las personas, limita la productividad, dificulta el aprendizaje, retarda el crecimiento y propicia cambios anormales del peso, morbilidad aguda y crónica, detiene la generación de riqueza y estimula la protesta y la movilización social. En el mundo, según cifras del Banco Mundial (2010), en menos de un año, 44 millones de personas se sumaron a la condición de pobreza. En México son 6 millones y el proceso continúa.

¿En dónde reside el problema?, ¿Por qué crece el hambre? Las respuestas son diversas. Están referidas a los incrementos en la demanda mundial de alimentos, la diversificación del uso de éstos –particularmente la industrial–, el cambio climático y los desastres naturales, las crisis económicas, el desempleo, la especulación asociada a las grandes corporaciones transnacionales y las políticas públicas mal implementadas –esto es, sujetas a los mecanismos del libre mercado– por los gobiernos.

De tal manera, a partir de este análisis se podrá tener un panorama claro y específico que servirá de ejemplo para el estado de Michoacán, sobre el estado que guarda la

seguridad alimentaria. El presente trabajo incide sobre la generación y sistematización del conocimiento sobre el tema, ya que no hay a la fecha información estatal precisa sobre esta problemática. No se conoce aún si las acciones implementadas por el gobierno están dando los resultados esperados y si la población ha percibido cambios en su seguridad alimentaria a partir de estas acciones. Así, nuestro objetivo es darle una utilidad práctica a la información para proponer un esquema particular de alternativas y sugerencias desde el punto de vista de las políticas públicas. El fin último es que proveer a los tomadores de decisiones argumentos y bases sólidas sobre esta materia.

El universo de la presente investigación considera las zonas rurales del municipio de Morelia, donde se tenga por igual los programas de Liconsa, Tarjeta sin Hambre y Comedores Comunitarios durante el periodo 2013-2016.

La viabilidad de la investigación es factible, ya que se encuentran disponibles las fuentes de información necesarias para la recolección de datos. Asimismo, la aplicación de entrevistas dirigidas a actores clave permitirá evaluar las políticas públicas en estudio y fortalecer las fuentes de información secundarias o indirectas. La obtención de la información no es onerosa, por lo que los recursos financieros disponibles se presumen suficientes para llevar a cabo la presente investigación.

1.5 Hipótesis general de la investigación

A pesar de que el objetivo principal del diseño de los programas públicos Liconsa, Tarjeta sin Hambre y Comedores Comunitarios es el abatimiento del hambre y el garantizar la seguridad alimentaria en las tenencias rurales del municipio de Morelia, Michoacán durante el periodo 2013 – 2016, nuestra hipótesis es que, debido en buena medida a la falta de evaluación, estos programas no han cumplido su objetivo.

1.5.1 Hipótesis específicas

De forma puntual, y en seguimiento de la lógica argumentativa como estamos planteando la presente investigación, definimos las siguientes hipótesis particulares.

1. El programa de Liconsa no ha generado los efectos esperados para garantizar la seguridad alimentaria en las tenencias rurales del municipio de Morelia, durante el periodo 2013- 2016.
2. El programa Tarjeta sin Hambre no ha generado los efectos esperados para garantizar la seguridad alimentaria en las tenencias rurales del municipio de Morelia, durante el periodo 2013- 2016.
3. El programa de Comedores Comunitarios no ha generado los efectos esperados para garantizar la seguridad alimentaria en las tenencias rurales del municipio de Morelia, durante el periodo 2013- 2016.

1.6 Identificación de variables e hipótesis general

Variable dependiente:

Seguridad Alimentaria (SA).

Variable independiente:

Programa de Liconsa

Programa de Tarjeta sin Hambre

Programa de Comedores Comunitarios

1.6.2 Identificación de variables e hipótesis específicas

1.- Variable dependiente: Seguridad Alimentaria

Variable independiente: Dimensión de Acceso

2.- Variable dependiente: Seguridad Alimentaria

Variable independiente: Dimensión de Disponibilidad

3.- Variable dependiente: Seguridad Alimentaria

Variable independiente: Dimensión de Estabilidad

4.- Variable dependiente: Seguridad Alimentaria.

Variable independiente: Dimensión de Consumo y Utilización

A lo largo de este capítulo hemos analizado de manera general la situación que guarda la seguridad alimentaria a nivel global y local. Debido a lo delicado del tema es impostergable incluir en las agendas políticas de los gobiernos una revisión sobre el nivel de acceso que tienen actualmente amplios sectores de la población a alimentos que les permitan un desarrollo integral de sus capacidades físicas e intelectuales. Más allá del discurso oficial y de tratar de proveer exclusivamente de alimentos, es necesario analizar otras cuestiones como la falta de oportunidades educativas y laborales, lo que conduce a un número cada vez mayor de personas a acudir y refugiarse en programas de asistencia social para proveerse de alimentos y servicios de salud principalmente. Ante el incremento de beneficiarios, es cada vez mayor la importancia que se le da por parte de los gobiernos a los programas que buscan atacar la inseguridad alimentaria, es en este contexto que surgen las motivaciones para emprender este trabajo de investigación y poder analizar desde un punto de vista académico y científico los programas y estrategias que emplea el Gobierno Federal para atacar la inseguridad alimentaria en las poblaciones rurales del municipio de Morelia.

Estos programas debido a su propio diseño y ejecución en la mayoría de las ocasiones se ven impedidos a alcanzar sus propios objetivos y proveer a los beneficiarios, de bienes o servicios para lo cual fueron puestos en marcha. Lo anterior se debe a varios factores entre los cuales destaca la imposibilidad de que por sí solos, estos programas, reviertan las desigualdades que padecen los sectores de la población a los que van destinados; recordemos que la inseguridad alimentaria no es a lo único a lo que se enfrentan y padecen los grupos menos favorecidos, la inseguridad laboral, educativa, en salud, entre otras, son cuestiones que día a día padecen los beneficiarios de este tipo de programas asistencialistas, por lo que el impacto positivo de las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria se ve mermada.

En el caso del municipio de Morelia, al ser la capital del estado de Michoacán, y principal centro de población en la región, se vuelve un destino de personas del medio rural que acuden en busca de una oportunidad laboral que les permita mejorar su condición económica, a lo anterior se suman los propios habitantes de la ciudad cuya situación desfavorable los obliga a desplazarse a los ensanches de la periferia llamados también

cinturones de miseria. Dentro de este territorio se ubican también las tenencias de la ciudad, antiguos poblados cuyos habitantes se dedicaban principalmente a actividades primarias, pero que debido a la cercanía con la mancha urbana han optado por cambiar de actividad económica, sin embargo esto no mejoró sustancialmente su condición social y la mayoría de la población de estas tenencias se encuentran en condición de pobreza. Es en estas áreas donde se concentra la aplicación y ejecución de los programas de asistencia social, contextualización que desarrollaremos y expondremos de manera amplia en el siguiente capítulo. Para hablar de seguridad alimentaria es necesario contextualizar el fenómeno y exponer ciertos conceptos que nos permitan comprender desde una perspectiva más amplia, lo que será de gran ayuda al momento de proponer estrategias de mejora.

Capítulo 2

Contextualización de la seguridad alimentaria

Al hablar de seguridad alimentaria es necesario comprender el concepto y por ende las raíces del problema. La situación que guarda actualmente esta problemática a nivel mundial es alarmante, y en el caso de México no es la excepción. Un país con grandes desequilibrios sociales como el nuestro, impide y limita que amplios sectores de la población tengan acceso a una educación de calidad que les permita aspirar a fuentes de trabajo estables y con ello garantizar el poder adquirir alimentos y satisfacer otra necesidad básica del ser humano. Hablando específicamente del municipio de Morelia, en este apartado se exponen por medio de información precisa y datos estadístico el problema de la seguridad alimentaria, mismo que radica, en mayor medida, en la imposibilidad de los grupos vulnerables en poder acceder de manera oportuna a alimentos de calidad. Ante el escenario anterior las colonias en los límites de la mancha urbana, así como las tenencias, se vuelven objetivo de programas sociales que buscan disminuir el rezago social y dotar de alimentos básicos y de primera necesidad a la población de estos sectores. Para lo anterior la presente investigación analiza en ocho tenencias rurales del municipio el vínculo y situación que guarda actualmente la política alimentaria. A la par expone una recopilación de aquellos programas alimentarios en México que desde el siglo pasado y hasta la fecha, han tenido por objetivo incidir en la reducción de la pobreza alimentaria en el país. Esto nos permitirá tener claro el contexto de la política alimentaria que se ha venido desarrollando en el país a lo largo de la historia, además de otras experiencias internacionales en el tema.

De suma importancia resulta el análisis retrospectivo que aquí se expone sobre la situación nacional e internacional en materia de seguridad alimentaria, para valorar aciertos, fallas, oportunidades y deficiencias en el combate contra los rezagos sociales.

2.1 La Seguridad Alimentaria en el mundo

El concepto de seguridad Alimentaria surge en la década de los 70, basado en la producción y disponibilidad alimentaria a nivel global y nacional. En los años 80, se añadió la idea del acceso, tanto económico como físico. En la década del 90, se llegó al concepto actual que incorpora la inocuidad y las preferencias culturales, y se reafirma la Seguridad Alimentaria como un derecho humano (FAO, 2012).

En ese tiempo, década de los setenta, la preocupación se enfocaba en las fluctuaciones en la disponibilidad de alimentos (considerados de forma agregada) a nivel de país o región. Por su parte, las recomendaciones políticas se centraban en la producción y el almacenamiento de alimentos, así como en apoyos a la balanza de pagos para que los países pudieran enfrentar la escasez temporal de alimentos (Cuéllar, 2011).

Sin embargo, la preocupación evolucionó con rapidez, ya que países con suficientes alimentos a nivel agregado podían tener grandes segmentos de la población con cifras de consumo por debajo de lo adecuado o incluso poblaciones con hambre. Así, suficientes alimentos no se traducen necesariamente en niveles adecuados de consumo de alimentos en el ámbito del hogar o del individuo. Por ello, la definición de seguridad alimentaria evolucionó para destacar el acceso a los alimentos más que la disponibilidad de éstos. Además, incorporó explícitamente la necesidad de una dieta sana que incluyera los macronutrientes y los micronutrientes necesarios, y no sólo las calorías suficientes.

Con base en lo anterior, la definición de seguridad alimentaria considera varios elementos. Primero, que exista una oferta adecuada de alimentos disponibles todo el año en el ámbito nacional y también en la comunidad. Segundo, los hogares deben tener, tanto acceso físico como económico a una cantidad, calidad y variedad suficiente de alimentos y, por último: los jefes del hogar y los encargados de la preparación de los alimentos (que aún en su mayoría son mujeres) deben tener el tiempo, el conocimiento y la motivación para asegurar que las necesidades de todos los miembros de la familia sean satisfechas (Coneval, 2014).

Según el Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá (en adelante INCAP, 2012), la Seguridad Alimentaria Nutricional “es un estado en el cual todas las personas

gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo”.

Según la FAO, desde la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996, la Seguridad Alimentaria “a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana” (FAO, 2012).

En esa misma Cumbre, dirigentes de 185 países y de la Comunidad Europea reafirmaron, en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.”

Desde sus inicios, las Naciones Unidas han establecido el acceso a una alimentación adecuada como derecho individual y responsabilidad colectiva. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 proclamó que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación...” Casi 20 años después, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1996) elaboró estos conceptos más plenamente, haciendo hincapié en “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso la alimentación” (FAO, 2012).

Por su parte, México como estado integrante de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), está obligado a cumplir con lo establecido en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, (PIDESC) que indica lo siguiente: “Los estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los estados parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a

este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento” (PIDESC, 1996).

Diversos gobiernos y organismos multinacionales han hecho hincapié en la reducción del hambre y la desnutrición, ya que, según declaraciones de FAO, el problema de la desnutrición por deficiencia en el consumo radica en el acceso desigual a los alimentos. Por este motivo, tanto en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 como en la Cumbre del Milenio de 2000 se refrendó el compromiso y la necesidad de reducir el porcentaje de población que sufre hambre y desnutrición en el ámbito mundial en 50%, y se estableció como plazo para el cumplimiento de dicho objetivo el año 2015 (FAO, 2012).

Nuevamente, la seguridad alimentaria resurge como prioridad en las agendas políticas mundiales a raíz de los acontecimientos que se desencadenaron tras la aparición de la crisis financiera energética y alimentaria de 2008. El impacto de la crisis no se transmitió de forma homogénea a todos los países. Las respuestas descoordinadas de los grandes productores mundiales amplificaron el impacto negativo a nivel internacional y crearon gran inestabilidad, volatilidad de precios y un aumento generalizado de los precios de los granos básicos (Urquía, 2013).

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012), el impacto en México no fue menor. En paralelo a una brusca caída del producto interno bruto (PIB) se observó un rápido aumento de la pobreza alimentaria de México, la cual pasó de 13.8% de la población en 2006, a 18.2% en 2010, revirtiendo la tendencia positiva en la disminución de la pobreza alimentaria que se había venido produciendo desde 1996. Asimismo, los índices de carencia alimentaria aumentaron de 21.7 a 24.9% de la población entre 2008 y 2010.

A raíz de estos hechos, o a consecuencia de ellos, tienen lugar dos acontecimientos trascendentales en México que han modificado el escenario de la política sobre la seguridad alimentaria de la población. El primero es la reforma constitucional en 2011 de los artículos 4 y 27 para reconocer el derecho a la alimentación como un derecho fundamental de todos los mexicanos. El segundo, es el lanzamiento de la Cruzada Nacional contra el Hambre, lo

que se ha traducido en un nuevo Programa en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, dando paso al Programa Nacional México sin Hambre.

En México, al deficiente acceso a los alimentos de grupos importantes, se suma la desnutrición crónica infantil aún por atender, al igual que la alta prevalencia de sobrepeso y obesidad en niños, adolescentes y adultos. La doble carga de la malnutrición impide el adecuado desarrollo físico e intelectual del individuo al mismo tiempo que aumenta el riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles, con grandes costos directos e indirectos para las familias y la sociedad (Urquiza, 2012).

Los últimos datos publicados por el Instituto Nacional de Salud Pública (2012) indican que más de la cuarta parte de los mexicanos tiene acceso deficiente a la alimentación, a pesar de los avances significativos en la eliminación de la desnutrición infantil. Más del 14%, de los preescolares mexicanos, presentan baja talla para la edad, indicador de desnutrición crónica. En población indígena la prevalencia es de más del doble: 33.1% (ENSANUT, 2012).

En el contexto nacional, existe además una gran concentración productiva. El 50% del valor total de la producción agrícola y el de la producción de alimentos de origen animal se concentra en siete entidades federativas: Jalisco, Veracruz, Sinaloa, Michoacán, Sonora, Chiapas y Puebla. De los 5.3 millones de unidades económicas rurales (UER) del país, las empresariales “pujantes” y “dinámicas” representan 8.7% del total y generan 74.2% de las ventas del sector. El 50% de esas UER también se concentran en siete estados: Sinaloa, Sonora, Chihuahua, Jalisco, Guanajuato, Tamaulipas y Baja California (SAGARPA - FAO, 2012).

Por otro lado, para el caso del estado de Michoacán, es importante mencionar que, a la fecha, no se cuenta con información municipal precisa sobre el estado de la seguridad alimentaria, sólo se cuenta con la información de algunos municipios, mientras que en el resto existen indicadores sociales de los que partimos para inferir que se encuentran en un estado de inseguridad alimentaria.

Dentro de las carencias sociales, la falta de acceso a la seguridad social fue la más prevalente en la población del estado, que llega a 72.0%. Por lo que se refiere a la carencia de acceso a servicios de salud, la ENSANUT (2012), identificó a 26.5% de la población de

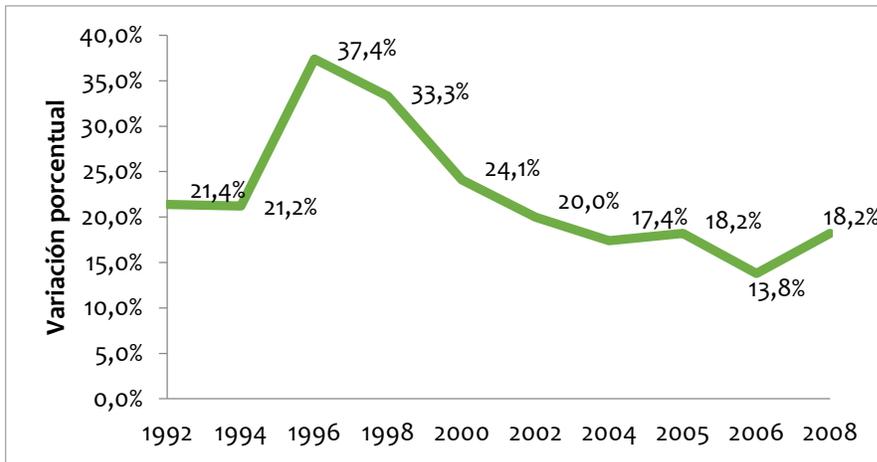
la entidad en esta condición. Estos datos nos permiten identificar la existencia de pobreza alimentaria en el estado.

Los hogares, por su parte, experimentan preocupación por el acceso a los alimentos e inclusive pueden estar sacrificando la calidad de la dieta familiar. Un hallazgo aún más grave es que el 28.2% de los hogares que experimentan inseguridad moderada y severa se enfrenta al consumo de una dieta insuficiente en cantidad y, en casos extremos, han experimentado hambre debido a la falta de dinero y otros recursos (ENSANUT, 2012).

Según ENSANUT, (2012), para Michoacán, la prevalencia de inseguridad alimentaria, en cualquiera de sus categorías, fue de 72.8%; 39.7% en inseguridad leve; 18.5% en inseguridad moderada y 14.7% en inseguridad severa. Al aplicar las variables de expansión, esta información arrojó el número de 771 700 hogares que se percibieron con inseguridad alimentaria. Al desagregar la información por área de residencia, se observó una tendencia hacia mayores prevalencias de hogares en inseguridad alimentaria en las áreas rurales (79.8%: 44.9% en inseguridad leve, 22.2% en moderada y 12.7% en severa) en contraste con las áreas urbanas (70.0%: 37.5% en inseguridad leve, 16.9% en moderada y 15.5% en severa).

De igual forma, la ENSANUT (2012), refiere que en Michoacán, los hogares informaron destinar 54.1% del gasto total a la compra de alimentos, porcentaje igual al informado para el resto del país, en promedio, de 54.1%. En términos del gasto en salud, frente a un promedio nacional de 4.2%, la cifra informada por los hogares en la entidad fue mayor, al llegar a 5.9% (ENSANUT, 2012). La gráfica 1 permite observar la evolución de la pobreza alimentaria en el país y la grave crisis que se reactiva en el 2008 como consecuencia de la fluctuación exponencial de precios y problemas de producción global.

Gráfica 1. Evolución de personas en pobreza alimentaria en México



Fuente: Elaboración propia con base en Coneval, 2012.

2.1.1 La problemática en Morelia, Michoacán

Michoacán reúne profundos contrastes. Tiene importantes zonas de producción agropecuaria intensiva y abundancia de oportunidades económicas y otras en condiciones deprimidas de carácter crónico, donde predomina la producción de subsistencia (Vargas, 2008).

El PNUD, en el Informe de Desarrollo Humano (IDH) entre los años 2000 – 2007, así como en el del 2012, señala que el estado ha permanecido por más de 7 años en el lugar 28 en el IDH (Tabla 2). Ocupa el lugar 25 en el índice de salud y el lugar 28 en índice de ingreso, mientras que alcanza el 29 en índice de educación.

En Michoacán, para el 2014, según estimaciones del Coneval, el 59.2% de los individuos viven en situación de pobreza de acuerdo con el indicador multidimensional. 14 % de la población vive en pobreza extrema y esto se traduce en 2,066 mil michoacanos que no tienen qué comer, ni de qué vivir.

Por su parte el indicador de carencia por acceso a la alimentación pasó del 28.8 % en el 2010 a 34.7 % en el 2014. Es decir, aumentó casi 6 puntos porcentuales, lo que significa 1 millón 584 mil michoacanos con carencia por acceso a la alimentación. De los indicadores de población de ingreso inferior a la línea de bienestar, éste pasó de 59.1% en el 2010 al 63.3% en el 2014, lo que se traduce en 2 millones 895 mil michoacanos que no tienen el mínimo de ingreso para comprar una canasta alimentaria (según datos del Coneval, 2014).

El estado de Michoacán se ubica en el centro-oeste del territorio mexicano, limita al norte con los estados de Guanajuato y Querétaro, al este con el estado de México, al sur con Guerrero al suroeste con el océano Pacífico y el noroeste con Colima y Jalisco, como se puede apreciar en el mapa número 1.

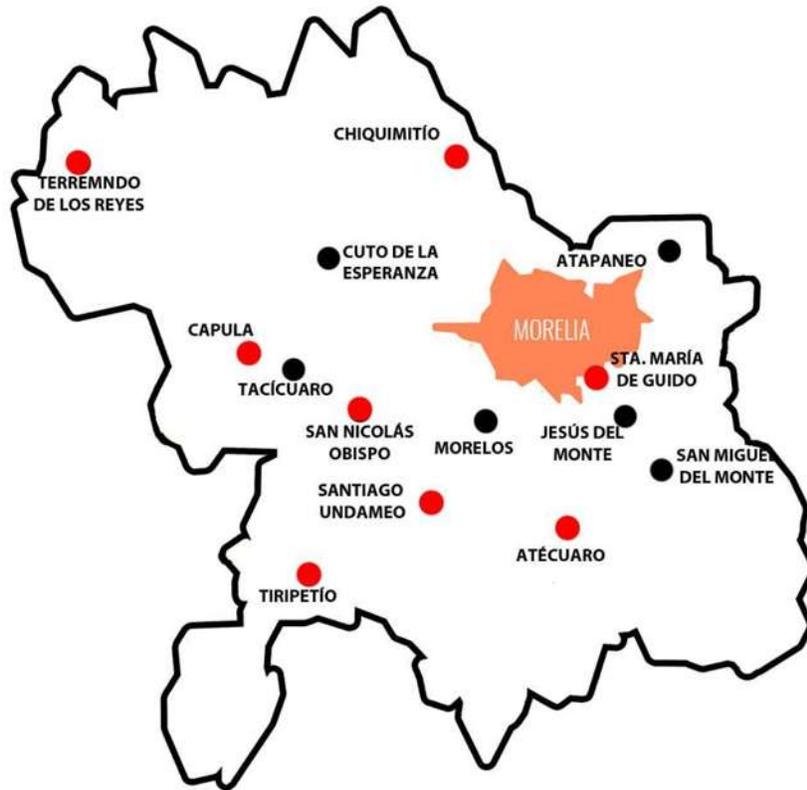
Mapa 1. Estado de Michoacán de Ocampo



Fuente: Recuperado de Mapas Nacionales del Inegi, 2016, reimpresso con permiso

Por su parte, en el Municipio de Morelia existen 173 localidades y 14 tenencias. Morelia es la ciudad más poblada y extensa del estado de Michoacán y la vigésimo séptima a nivel nacional, con un área de 1,190 km² y una población de 729,279 habitantes, lo que representa el 17.2 por ciento del total de la población del estado. (SEDESOL, 2015). En el mapa 2 se ubican las tenencias donde se realizó la presente investigación en el presente estudio: Atapaneo, Atecuaro, Capúla, Chiquimitio, Santiago Undameo, San Nicolás Obispo, Teremendo de los Reyes y Tiripetío.

Mapa 2. Municipio de Morelia, Michoacán y sus tenencias

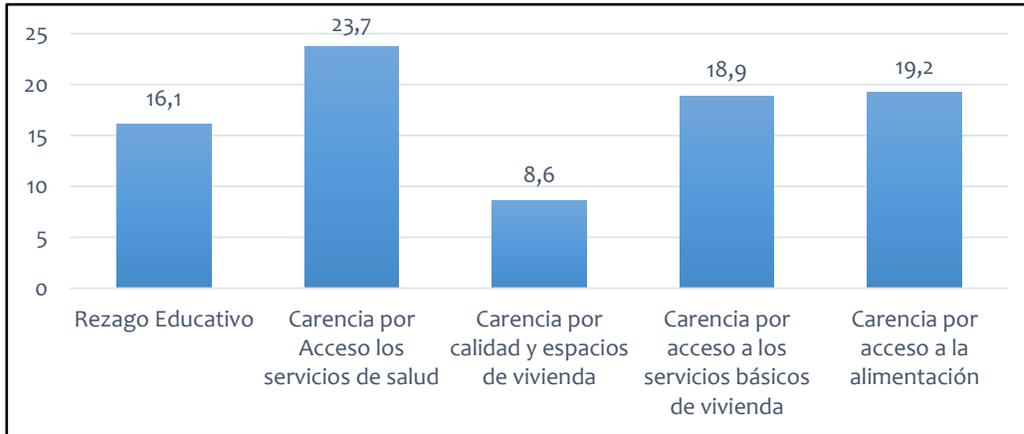


Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi, Censo de Población de Vivienda 2005.

Las 14 tenencias del municipio se enlistan a continuación:

- Atapaneo
- Atécuaro
- Capula
- Chiquimitío
- Cuto de la Esperanza
- Jesús del Monte
- San Miguel del Monte
- San Nicolás Obispo
- Sta. María de Guido
- Santiago Undameo
- Morelos
- Tacícuaro
- Teremendo de los Reyes
- Tiripetío

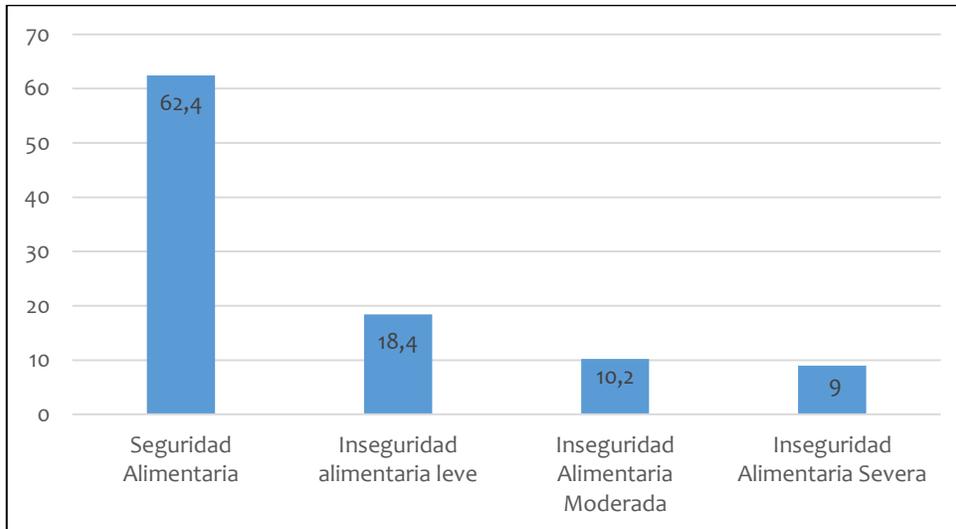
Gráfica 2. Indicadores de Carencia Social del Municipio de Morelia 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de SEDESOL 2015

La gráfica 2 permite demostrar el grado de vulnerabilidad y carencias que presenta el Municipio de Morelia, Michoacán, con un porcentaje muy considerable de personas — 19.2%— con carencia al acceso a la alimentación, lo que representa casi 150 mil personas con algún tipo de “hambre”.

Gráfica 3. Indicadores asociados a la carencia por acceso a la alimentación



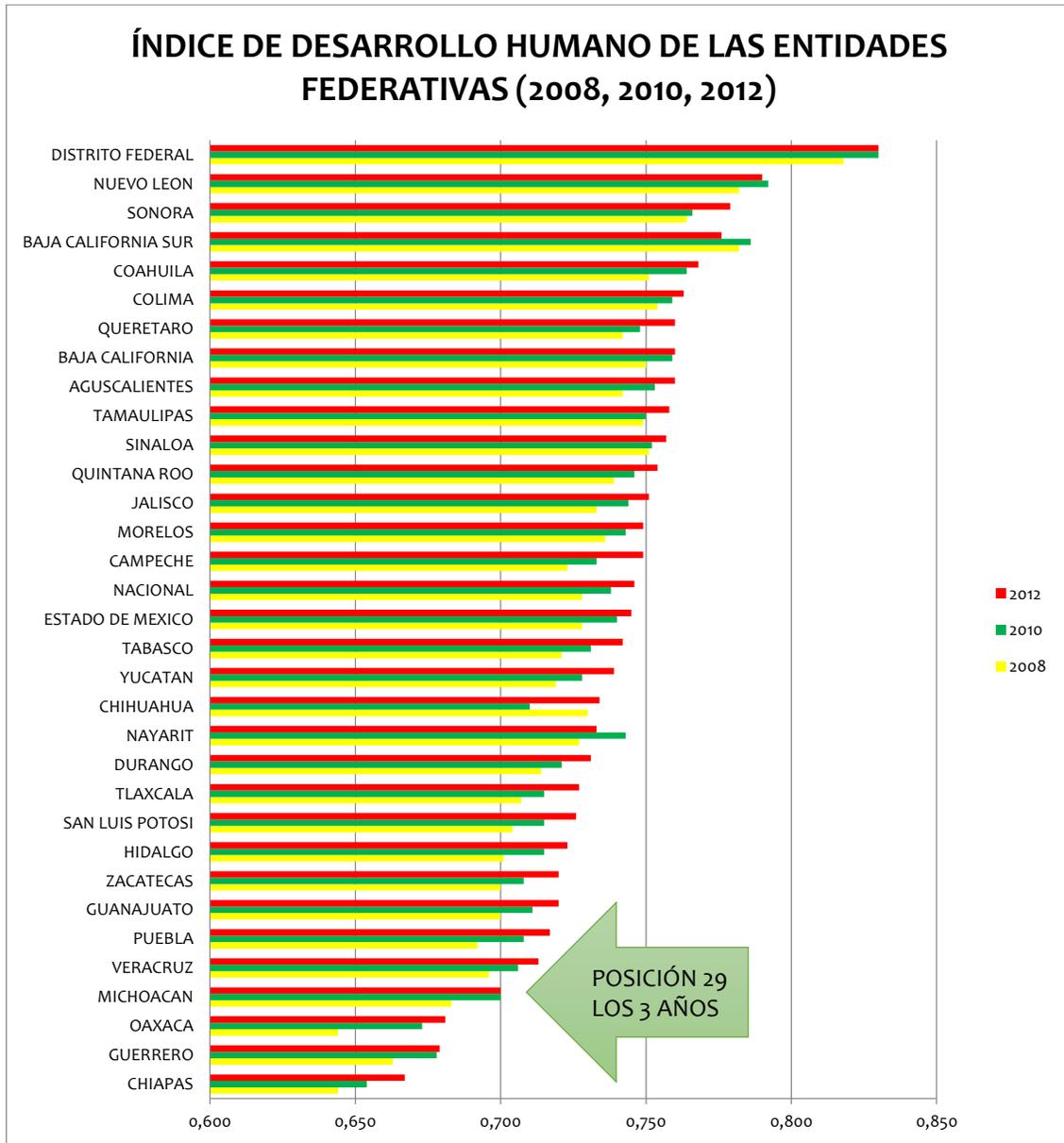
Fuente elaboración propia con datos de SEDESOL 2015.

La gráfica 3 explica los niveles con los que se mide la seguridad alimentaria que, a su vez, son los indicadores asociados para obtener el indicador de carencia a la alimentación,

dentro de los ocho factores para medir la pobreza según la Ley General de Desarrollo Social. Se observa que el 37.6 por ciento de la población sufre algún grado de inseguridad alimentaria (Sedesol, 2015).

Hay dos consideraciones de la inseguridad alimentaria, la moderada y la leve, que para el municipio de Morelia es el del 19.2 por ciento. Sin embargo, considerando la inseguridad leve, que es resultado de la encuesta Nacional de Salud, (ENIGH), —donde se preguntan 6 reactivos para la alimentación y en donde si algún miembro de la familia contesta al menos dos preguntas de este grupo, se considera que se encuentra en inseguridad leve— se puede verificar que más de una cuarta parte de la población está en condiciones de inseguridad alimentaria en el municipio de Morelia.

Tabla 1. Michoacán: índice de desarrollo humano



Fuente: Elaboración propia con datos del Pnud 2015.

La pobreza se asocia a la vulnerabilidad. Al 2015, Michoacán se encontraba en la posición 29 de 32 en el Índice de Desarrollo Humano con respecto de los demás estados. Los problemas de desarrollo en Michoacán son procesos sistémicos donde el aislamiento, la pobreza, las deficiencias en educación, salud y nutrición van de la mano (Chapela, 2011).

Esto se puede ver en los valores de correlación de algunos de los principales indicadores de desarrollo, mostrados en la tabla 2 y en su distribución geográfica.

Tabla 2. Michoacán. Correlación entre indicadores de desarrollo

	IDH	Salud	Desnutrición	Fuente:
Ingreso	62%	66%	65%	Elabora ción propia con datos
IDH		84%	73%	
Salud			79%	

del Pnud, 2012

2.2 Política pública alimentaria y marco jurídico en México

A partir de la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996, los gobiernos del orbe acrecentaron los esfuerzos para lograr la seguridad alimentaria y nutricional (SAN), concepto multidimensional que ha evolucionado a través del tiempo, y que hoy se entiende de la siguiente manera: “La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (FAO, 2010).

La SAN consta de cuatro dimensiones: 1. La disponibilidad física de los alimentos, 2. El acceso económico y físico a los mismos, 3. Su consumo y utilización biológica y 4. La estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores. Por su parte, la inseguridad alimentaria y nutricional es resultado de la falta de alguna o varias de dichas dimensiones y abarca el hambre, la desnutrición, la pobreza y la malnutrición.

Para la FAO, el primer paso para la atención del problema del hambre es su reconocimiento, diagnóstico y análisis. En segundo término se requiere un gran compromiso político del Estado para luchar por erradicar el hambre de cada país y contar con programas de enorme complejidad que implican la coordinación de todos los sectores involucrados en la SAN. Este compromiso supone una serie de medidas normativas, políticas, estratégicas y programáticas que determinen una asignación de recursos

presupuestarios suficientes para combatir el hambre. Además, esto se tiene que llevar a cabo dentro de una política nacional de seguridad alimentaria y un marco jurídico que defina la institucionalidad requerida para poner en práctica esta política (Banon, 1994).

En el caso del marco jurídico mexicano, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable define la seguridad alimentaria como el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población. Como en todas las políticas, para lograr la seguridad alimentaria y nutricional se requieren objetivos de corto, mediano y largo plazo. Por su parte, éstos implican el involucramiento de múltiples sectores, ya que deben considerar la participación de todos los involucrados: gobiernos federal, estatal, municipal, sociedad civil y sector privado. Dentro del sector público, las instituciones responsables del desarrollo de la política deben disponer de las capacidades necesarias y de espacios de coordinación entre ellas. Lo óptimo es contar con una institución central intersectorial que coordine las intervenciones y que tenga capacidad de decisión del más alto nivel gubernamental.

La diferencia entre seguridad y soberanía alimentaria y la opción por uno de estos propósitos, ha llevado a que las políticas públicas que se implementan para alcanzarlos varíen. Para quienes optan por la seguridad alimentaria podría ser indiferente quién, cómo y dónde produce los alimentos, mientras que para aquellos que impulsan la soberanía alimentaria, el fomento de la pequeña y mediana producción agroalimentaria se convierte en el eje de las políticas, con todas las implicaciones que ello pueda tener. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable de diciembre de 2001 define la soberanía alimentaria como “libre determinación del país en materia de producción, abasto, y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional”.

Respecto a lo que se entiende por política alimentaria, hay que señalar primero, que el concepto de política pública tiene múltiples acepciones. Algunos autores definen la política pública, como “...un paquete de acciones del Estado dirigido a resolver un problema público, que por lo tanto va más allá de una mera decisión pública...” (Méndez, 2010, p. 8); otros señalan que las políticas públicas son una selección y una definición de problemas. Consisten, en rigor, en la utilización de los medios que tiene a su alcance el Estado para decidir en qué asuntos intervendrá y hasta qué punto lo hará. Las políticas

públicas son decisiones del Estado, que se originan en un proceso político previo a través del cual se seleccionan y se definen problemas públicos (Merino, 2010, p. 58).

“O bien: estas persiguen la resolución de problemas públicos tomando en cuenta aspectos políticos y también de orden técnico. Se trata de un proceso en el que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales, obviamente el análisis teórico-técnico de las políticas no pretende ser una panacea ni una buena nueva social, aunque sí propuesta, exigencia y método de elaboración de políticas racionales: inteligentes, eficientes y públicas” (Aguilar, 1993). Esta afirmación intenta responder a una exigencia de racionalidad, legalidad y eficiencia de los gobiernos, sin la necesidad de “comprometerse unilateralmente con alguna específica preferencia conceptual y valorativa sobre el Estado y la acción gubernamental” (Aguilar, 1993).

De tal forma, el concepto puede implicar una actividad gubernamental, un propósito general, una situación deseada, una propuesta de acción específica, normas relativas a cada problemática, el conjunto de objetivos y programas de acción del gobierno en un campo de cuestiones; productos, resultados e impacto real de la actividad gubernamental, el comportamiento del gobierno en los hechos, el modelo teórico o las técnicas que sustentan al gobierno, entre otras. “La lista demuestra la enorme ambigüedad del concepto y la ausencia de un consenso entre la comunidad de estudiosos que garantice su rigor científico” (Merino, 2010).

En lo que respecta ya al concepto de política alimentaria, no se cuenta con una definición explícita que sea ampliamente reconocida en el país, únicamente el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) señala que las políticas de alimentación y nutrición son “...aquellas que tienen como principal objetivo garantizar que la población pueda tener acceso a alimentos que le permitan satisfacer sus necesidades y cumplir con los requerimientos nutritivos para una vida saludable...” (INSP, 2007, p. 91).

En el ámbito internacional se reconoce que la política alimentaria tiene por objetivo contribuir a superar la inseguridad alimentaria de la población. Es decir que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias a fin de llevar una vida activa y sana (CEPAL, 2004, p.17).

A partir del conjunto de definiciones previas se puede decir que la política alimentaria es 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. Por lo tanto, para conocer cuál es la política alimentaria en México, es necesario revisar el marco legal existente en la materia, los planes, programas y presupuestos definidos para dar cumplimiento al marco legal, y los resultados de los programas existentes.

El marco jurídico para lograr el derecho a la alimentación se conforma, en primer término, por los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en segundo, por las leyes federales, estatales y los reglamentos. En este trabajo abordamos las dos primeras, pues a partir de estos dos niveles es posible conocer los principales derechos de las personas y las obligaciones del Estado.

2.2.1 La seguridad alimentaria en la Constitución mexicana (los artículos 4, 11 y 27)

En México, el 29 de abril de 2011 el pleno de la Cámara de Diputados aprobó, después de un largo proceso de cabildeo por parte de organizaciones de la sociedad civil, el reconocimiento del derecho a la alimentación en el artículo 4º constitucional, vinculado con una adición al artículo 27, fracción XX, segundo párrafo. Las modificaciones aprobadas son las siguientes:

“Artículo 4º [...]

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.”

“Artículo 27 [...] XX...El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.”

La relevancia de este reconocimiento del derecho a la alimentación radica en que ahora es exigible por la población, puede ser demandado cuando se incumpla, y obliga al Estado a contar con los instrumentos necesarios para que realmente se realice.

Antes de esta reforma constitucional, existía el reconocimiento parcial del derecho a la alimentación de los niños y niñas, así como de la población indígena.

Al respecto, la Constitución, en los artículos 4º, párrafos sexto, séptimo y octavo, y 2º, apartado B, párrafo tercero, establece que:

“Artículo 4º [...]

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.”

Los compromisos del Estado para reconocer el derecho a la alimentación provienen fundamentalmente de la firma del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (DOF, 1981), documento que señala:

“Artículo 11|º

Los Estados partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y una mejora continua de las condiciones de existencia [...] ...deberán adoptarse medidas inmediatas y urgentes para garantizar el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre.” A partir de este artículo, se debe entender que los países firmantes –México entre ellos– comparten la responsabilidad sobre la seguridad alimentaria de sus habitantes.

2.3 Las Políticas públicas de la seguridad alimentaria

En México, las políticas institucionales para abatir el rezago alimentario y la seguridad alimentaria han seguido un camino de aprendizaje y adaptación a las condiciones del mercado y al contexto político y social del país. Los programas y políticas implementados en el país han contribuido e identificar los cambios necesarios en las condiciones de la población y lo que efectivamente deberá implementarse. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, la política alimentaria del país no ha tenido los resultados esperados para abatirla y erradicar el hambre en el territorio y se han tornado en faltos de seguimiento para su mejora en el diseño e implementación. De tal manera, en este capítulo se abordarán los

procesos y la evolución que han seguido las políticas en materia de seguridad alimentaria en México. (Cuéllar, 2011)

2.3.1 La evolución histórica de la política de seguridad alimentaria en México

Las políticas de seguridad alimentaria en México se han dado, desde su primera etapa, a partir de 1930 con la creación de la Compañía Mexicana de Importaciones y Exportaciones, y así la creación de las diferentes paraestatales, muchas de ellas ya desaparecidas, como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), o Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX), entre muchas. Es hasta principios de los ochenta, en que se enfatizan el fomento de la producción agropecuaria, la consecución de la soberanía alimentaria y la comercialización masiva de productos hacia los sectores económicamente más desprotegidos. Sin embargo en esta misma década, dada la crisis económica de los ochenta y su consecuente efecto sobre las finanzas públicas, el Estado se vio obligado a abandonar gran parte de sus programas alimentarios.

En cierto modo, entre 1985 y 1990 se produjo un vacío dentro del conjunto de las políticas de seguridad alimentaria en el país. Si bien se mantuvo en operación el programa de distribución de la CONASUPO, el período se caracteriza por la degradación continua del servicio a causa de problemas presupuestales y por la falta de transparencia en su operación, el modelo neoliberal empieza en cierta manera a obligar el cambio en la política pública alimentaria. (Salazar y Gallardo, 2015)

En los primeros años de la década de los noventa se modificó la política de fomento a la producción de alimentos en el país. Es en este período que desaparecen los precios de garantía, que habían servido de base a todo un sistema de producción, distribución y comercialización de alimentos. También es cuando desapareció y se privatizó una serie de empresas paraestatales encargadas de proporcionar insumos subsidiados a los productores rurales. Entre las más destacadas están los casos de FERTIMEX, dedicada a producción de fertilizantes, Productora Nacional de Semillas (PRONASE), CONASUPO a cargo del manejo de inventarios, compra a precios de garantía y red de distribución nacional; los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA), dedicados al depósito y almacenamiento y

el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), el cual otorgaba créditos a tasas preferenciales, así como asesoría técnica. Todas estas acciones marcan el final de los esfuerzos públicos a gran escala para cumplir la dimensión de disponibilidad de la seguridad alimentaria.

En 1989, con la introducción del Programa Nacional de Solidaridad, el gobierno volvió a atender los problemas del desarrollo social de los hogares. En 1995 se dio un gran salto con el surgimiento del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que incorporó una serie de elementos novedosos para las políticas de asistencia social en México. Una en particular fue el otorgamiento de las transferencias condicionadas a los beneficiarios. Con algunos ajustes y modificaciones a lo largo del tiempo, PROGRESA se mantuvo como el programa más importante en materia de desarrollo social en México. En 2002 el programa cambió su nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, y en el 2014 cambió su nombre a PROSPERA (Fox y Hamilton, 2004)

PROGRESA representó el punto de quiebre a partir del cual la política de seguridad alimentaria de México pasó de atender la dimensión de disponibilidad a enfocarse en la dimensión de acceso. Como tal, representó el cambio de las políticas de fomento a la agricultura y comercialización de productos básicos. La coordinación la condujo, en gran medida, la Secretaría de Agricultura, hacia un sistema de transferencias condicionadas, orientadas por la Secretaría de Desarrollo Social. Esta última pasó incluso a administrar la actividad de las entidades que ya existían con anterioridad, como Leche Industrializada CONASUPO (LICONSA) y la Distribuidora CONASUPO (DICONSA) (Cuellar, 2011).

La intervención directa de CONASUPO, tanto en el lado de la oferta —comprando granos a precios de garantía— como de la demanda —movilizando productos y vendiéndolos a precios subsidiados—, permitió que en las décadas de los años sesenta y setenta se consolidara el sistema de control de precios. En ese entonces, la política se había fijado como meta la consecución de la autosuficiencia alimentaria y CONASUPO se convirtió en su principal herramienta. Sin embargo, los beneficios de poner alimentos baratos en la mesa de los mexicanos se dirigieron principalmente a las zonas urbanas. Las poblaciones rurales marginadas y menos organizadas fueron favorecidas en menor proporción (Coneval, 2009).

Con el paso del tiempo, algunas de las filiales de CONASUPO se desprendieron y se convirtieron en empresas independientes. Destacan los casos de LICONSA, DICONSA, Maíz Industrializado (MINSAL CONASUPO) y Trigo Industrializado (TRICONSA CONASUPO). Las dos primeras sobreviven hasta ahora, el resto desapareció en el proceso reprivatizador del sexenio 1988-1994.

LICONSA surgió en 1965 con el nombre de Compañía Rehidratadora de Leche, a fin de mejorar la situación nutricional de los niños de familias de bajos ingresos mediante la distribución de leche fluida y en polvo a precios subsidiados. En la actualidad, se encarga del Programa de Abasto Social de Leche, cuyo impacto fue evaluado en 2004 y 2009. Sin embargo, en ninguno de esos años fue posible atribuir a la fortificación con hierro de la leche de LICONSA la reducción en la prevalencia de talla baja, peso bajo y anemia en niños de 12 a 30 meses y de 5 a 8 años, debido a problemas metodológicos (Coneval, 2011).

DICONSA se creó en 1972 con el objetivo de distribuir productos agrícolas básicos (maíz, frijol, azúcar, arroz y harina), leche en polvo y tortillas a precios subsidiados en las zonas rurales y urbanas marginales. En la actualidad, su propósito es “contribuir a la superación de la pobreza alimentaria, mediante el abasto de productos básicos y complementarios a localidades rurales de alta y muy alta marginación con base en la organización y la participación comunitaria” (DICONSA, 2011b). Para lograr lo anterior, DICONSA opera actualmente el Programa de Abasto Rural. La evaluación más reciente realizada por Coneval señala que este programa no cuenta con mediciones de impacto. Sin embargo, fue posible identificar un problema a partir de su focalización, pues se estima que 51,7% de las localidades atendidas no corresponden a la población objetivo actual, pues las tiendas fueron abiertas bajo otras reglas de operación (Coneval, 2011).

El costo fiscal del sistema de subsidios del gobierno mexicano, el mantenimiento de los precios de garantía, así como la intervención en los mercados era alto, pero el gran crecimiento experimentado por la economía nacional en los años sesenta y el auge petrolero de los años setenta permitieron cubrir el déficit. La crisis de la deuda de 1982 cambió radicalmente el panorama, pues repentinamente, el gobierno se vio en la necesidad de reducir drásticamente sus gastos (Santoyo, 1997)

En 1979 se creó la estrategia que sustentó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), un programa para estimular la producción de alimentos básicos mediante la entrega de créditos y la elevación de los precios de garantía. Este programa, que entró en marcha en el ciclo primavera-verano de 1980, se caracterizó por la coexistencia de diversas agencias, sectores y secretarías. Su planeación y coordinación quedó a cargo del Sistema Nacional de Evaluación. El SAM se diseñó con una participación multisectorial que complicó la relación entre las estructuras del programa (Coneval, 2011).

El SAM fue un programa innovador en varios sentidos. En primer lugar, representaba un esfuerzo de planificación digno de resaltarse. Mediante el uso de la programación lineal y una serie de modelos sectoriales fue posible estimar las metas de producción y los precios necesarios para lograr que la población objetivo consumiera la Canasta Básica Recomendable (CBR) al menor costo posible, luego de tomar en cuenta las restricciones de recursos en la economía. Hasta donde se sabe, en ninguna otra economía de mercado se ha realizado un ejercicio semejante. En segundo lugar, los componentes del SAM no sólo buscaban aumentar la producción de alimentos, sino que ponían énfasis en el cambio de las decisiones de consumo de la población para fomentar patrones alimenticios más sanos y acordes a la idiosincrasia nacional (Cuellar, 2011 p. 37)

El tercer punto a destacar fue el intento de articular la producción primaria con la secundaria a partir de fomentar las asociaciones de productores para participar en la constitución de agroindustrias nacionales que compitieran con las trasnacionales ya establecidas.

Por último, un cuarto elemento innovador fue la concepción de los sistemas producto para granos básicos, oleaginosas, carnes, pesca, azúcar, frutas y verduras. Por desgracia, debido al poco tiempo de operación del SAM, no se logró que todas estas innovaciones pudieran ponerse en práctica.

En la preparación a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), y también como forma de atenuar los efectos de eliminar los precios de garantía, en 1993 se creó Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA). Esta entidad estaba encargada de dirigir el proceso de tránsito de una economía agropecuaria altamente intervenida a otra de libre comercio. El principal instrumento para

alcanzar este proceso de transición fue el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), al que se le agregó, en 1995, la Alianza para el Campo. Estos programas constituyeron el principal referente de la política agropecuaria de México en gran parte del período 1995-2010. Es sugerente que ninguno de los dos programas tenía como propósito principal el de la seguridad alimentaria ni estaban diseñados bajo una concepción tal que permitiera alcanzarla (Cuéllar, 2011).

2.3.2 1985-2000: Cambio de dirección en la política alimentaria mexicana

La crisis de la deuda de 1982 y la caída de los ingresos petroleros en 1985 redujeron significativamente los ingresos del gobierno mexicano. Los limitados recursos fiscales provocaron que la reestructuración de todo el aparato de gobierno fuera necesaria, incluidas las empresas paraestatales. La mayoría de estas últimas desaparecieron o fueron privatizadas. A la vez, se inició un proceso de desregulación de la actividad económica y de liberalización del comercio internacional.

En este contexto, de escasez de fondos fiscales y apertura comercial, era imposible continuar con el sistema de subsidios sobre el que se basaba la política de seguridad alimentaria. Como resultado, entre 1985 y 1994 desapareció la mayor parte de los elementos que la habían caracterizado desde los años cuarenta (Salazar y Gallardo, 2015).

La eliminación de los precios de garantía y el eliminar o vender entidades como FERTIMEX, CONASUPO y BANRURAL fue seguida de la aparición de entidades y programas que definirían el nuevo enfoque de la seguridad alimentaria del país.

En el ámbito social, en 1989 el presidente Carlos Salinas de Gortari creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) con el fin de combatir la marginación social y la pobreza extrema. Se enfocó en tres grupos de población: indígenas, campesinos de zonas áridas y habitantes de colonias urbano-populares. La acción del programa se desarrolló en cuatro vertientes: Programas de Bienestar Social (que incluía el abasto y la alimentación), Solidaridad para la Producción, Desarrollo Regional y Programas Especiales, como Mujeres en Solidaridad y Jornaleros Agrícolas (Coneval, 2009).

Como respuesta a la crisis económica de diciembre de 1994, en 1995 el gobierno entrante de Ernesto Zedillo creó PROGRESA. En éste se incorporó una serie de aprendizajes y aplicaciones de la teoría del desarrollo, que destacaban la importancia de formar capital humano para salir de la pobreza. Desde su creación, usó las transferencias monetarias condicionadas como mecanismo para incentivar la inversión en salud, alimentación y educación de los niños. La población objetivo del programa fueron las familias en condición de pobreza extrema y su propósito principal fue romper el ciclo de transmisión intergeneracional de ésta. (Cuellar, 2011)

En los años noventa y en la primera década del siglo XXI los esfuerzos del gobierno mexicano por alcanzar la seguridad alimentaria se han concentrado en la operación de los programas de transferencias a los hogares. La política agropecuaria como instrumento para lograr el abasto nacional de alimentos pasó a ocupar un lejano segundo plano. Esto no resulta extraño pues, la ola de liberalización comercial que envolvió a México y al mundo desde la segunda mitad de la década de los ochenta no consideraba una prioridad satisfacer la demanda nacional de alimentos sólo con la producción interna. Los mercados internacionales ofrecían la posibilidad de conseguir una mayor variedad y calidad de alimentos a precios accesibles, además de aprovechar las ventajas comparativas del país.

Las familias beneficiadas recibían un paquete de educación en salud y nutrición, así como una beca por cada uno de los niños menores de 18 años que estudiaran entre tercero de primaria y tercero de secundaria en escuelas públicas (Barquera, Rivera-Dommarco y Gasca-García, 2001).

También se proporcionaba el acceso al Paquete Básico de Servicios de Salud y una transferencia de recursos a familias seleccionadas para mejorar la cantidad y diversidad del consumo de alimentos. En el caso de los niños de 4 a 23 meses de edad, niños de 24 a 59 meses en situación de desnutrición y mujeres embarazadas, se distribuía también un suplemento alimentario diseñado para proveer alrededor de 20% de las calorías y 100% de los micronutrientes necesarios para cada uno (Barquera, Rivera-Dommarco y Gasca-García, 2001).

En la evaluación de PROGRESA se muestra un aumento significativo en las tasas de control nutricional y vacunación. Los menores de tres años que participaron en el

programa incrementaron su asistencia a controles de crecimiento entre 30% y 60% y los beneficiarios entre 0 y 5 años de edad redujeron 12% la incidencia de enfermedades en comparación con menores que no participaron en el programa (Rawlings y Rubio, 2003)

En 1994, poco tiempo antes de PROGRESA, apareció en México el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), que desde sus inicios, se convirtió en el programa más importante de la política agropecuaria nacional. Concebido como un medio de transición para los productores agropecuarios ante la entrada en vigor del TLCAN, el programa estaba originalmente diseñado para durar 15 años, por lo que debía terminar en 2008. La administración del presidente Calderón, sin embargo, decidió prolongarlo al menos hasta 2012.

PROCAMPO es un programa de pagos desvinculados de la producción. Este caso es interesante porque el beneficiario, en lugar de ser una persona, es la parcela registrada en el padrón construido ex profeso. El requisito para acceder al programa era que el predio estuviera dedicado a la producción de uno de los nueve cultivos básicos (arroz, maíz, trigo, frijol, ajonjolí, algodón, soya, sorgo y cebada) durante uno de los tres años agrícolas previos al ciclo 1993-1994.

En octubre de 1995 se creó Alianza para el Campo, un programa destinado a capitalizar las unidades de producción agropecuaria del país. Su diseño contenía como elementos innovadores: i) la corresponsabilidad de gobierno y beneficiarios en el financiamiento de las acciones; ii) la participación conjunta de la federación y los estados en la aportación de los recursos; iii) la descentralización de las decisiones sobre los proyectos a ejecutar; y, iv) el fomento a los proyectos ejecutados por las organizaciones de producciones Alianza para el Campo. Éste se orientó a adquirir activos productivos y prestar servicios básicos para los productores rurales, en particular los relacionados con la salud animal y vegetal (Cuellar, 2011).

El requisito de que el beneficiario aporte una cantidad importante del recurso para comprar los activos (hasta 50%) lo volvía regresivo, pues aventajaba a los productores de mayores recursos, quienes podían financiar proyectos de mayor magnitud. El programa dejó de operar en 2007 pero muchas de sus características básicas se mantuvieron en el Programa de Adquisición de Activos Productivos implementado a partir de 2008.

Al igual que en PROCAMPO, en Alianza para el Campo no se buscaba mejorar la condición de seguridad alimentaria de los beneficiarios. A pesar de ello, uno de sus componentes, Desarrollo Rural, se diseñó para operar en zonas con alta y muy alta marginación. Sin embargo, su énfasis seguía siendo básicamente de fomento a la producción mediante la organización de sociedades de productores y la diversificación hacia actividades no agropecuarias.

2.3.4 El período 2000-2010, la década de estabilización

Después de la importante transformación por la que atravesó la política alimentaria de México en los años noventa, la década del 2000 – 2010 se ha caracterizado por dar continuidad a los esfuerzos iniciados con anterioridad, sin introducir cambios radicales.

En el plano del desarrollo social, PROGRESA, ahora llamado PROSPERA, sigue siendo el programa guía para mejorar las condiciones de vida y nutricionales de los mexicanos. Además de éste, los programas de abasto de leche y de distribución en zonas rurales y marginadas (LICONSA y DICONSA) siguen en operación. La base conceptual de la política social se ha mantenido, con base en el otorgamiento de transferencias condicionadas. Los programas de LICONSA y DICONSA siguen distribuyendo alimentos a precios subsidiados, pero con mayor focalización de beneficiarios y su relevancia ha ido disminuyendo poco a poco.

En el plano de la política agropecuaria, PROCAMPO, Alianza para el Campo y el Programa de Ingreso Objetivo han dominado la escena en casi toda la década. Por su naturaleza, estos programas no están orientados a mejorar la condición alimentaria de los participantes. Durante los últimos años, la estructura programática de la Secretaría de Agricultura ha girado alrededor de ellos, además de la prestación de servicios y bienes públicos (Programa de Sanidades), de protección ante fenómenos meteorológicos y de conservación de los recursos naturales (Sagarpa, 2011).

Los programas ligados a la seguridad alimentaria son pocos y de recursos limitados. Al respecto sólo se identificaron el Programa Emergente de Maíz y Frijol (PROMAF) y el Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA). El objetivo del PROMAF es incrementar la producción y productividad de maíz y frijol, dos alimentos básicos en la dieta en México. La población objetivo son las organizaciones económicas integradas por

productores mexicanos de maíz y/o frijol legalmente constituidas, en propiedad o posesión de superficie agrícola con medio o alto potencial productivo, conforme a la clasificación del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) (Sagarpa, 2011).

El programa arrancó en México en 2002 en una fase piloto. Para 2005 amplió su operación hasta cubrir 16 estados. En 2008 atendió a 52.220 familias en 3.730 comunidades de 641 municipios del país. De acuerdo con la evaluación realizada en 2009 por la Sagarpa, el PESA no es un programa, sino una estrategia metodológica y de soporte técnico que busca fortalecer las capacidades locales mediante las Agencias de Desarrollo Rural (FAO y SAGARPA, 2009). Esta concepción del PESA es la causa principal de que el programa adolezca en las áreas de inversión.

En términos de resultados, las fortalezas más importantes del PESA han sido incrementar la disponibilidad y acceso a los alimentos en las zonas de alta y muy alta marginación en las que se ha implementado, así como consolidar una oferta de servicios profesionales de asistencia técnica en zonas donde estos servicios no llegaban (FAO y SAGARPA, 2009). Sin embargo, la evaluación del programa alcanzó estas conclusiones con base en el análisis de las percepciones (positivas y negativas) de los participantes, lo que sin duda introduce un elemento altamente subjetivo en ellas. (Cuéllar 2011).

Sin embargo, la crisis de precios de la tortilla de fines de 2006 y principios de 2007, así como la crisis de los precios de los alimentos que los mercados internacionales experimentaron en 2008 y nuevamente en 2010 e inicios de 2011, llevaron al gobierno mexicano a reconsiderar el papel que el fomento a la producción juega en la estrategia de combate al hambre y la pobreza, sobre todo en las regiones rurales del país (Salazar y Gallardo, 2015)

En el 2013 se implementa la Cruzada Nacional contra el Hambre, en todo el país, siendo una estrategia que contempla la concurrencia de recursos y acciones de 90 programas federales de 19 dependencias, además de los gobiernos estatales y municipales.

La puesta en marcha de la Cruzada Nacional contra el Hambre es un reconocimiento implícito de que tanto el modelo económico como los programas de atención social implementados durante los últimos 30 años en México no han funcionado. No se ha podido

evitar que el país enfrente una mayor pobreza, y que además deba resolver un aspecto aún más básico para cualquier ser humano, el de garantizar su alimentación.

El hecho de reconocer que México se encuentra en dicha espiral negativa es plausible, y representa un viraje respecto al manejo que se le dio tanto en el discurso como en la implementación de la política social en las administraciones pasadas. Los hechos han rebasado dicha postura y la necesidad de su atención constituye una necesidad latente en los mexicanos.

La seguridad alimentaria es un concepto multidimensional cuya consecución se logra sólo cuando se cumplen requisitos muy variados: disponibilidad de alimentos, capacidad física y económica de la población para acceder a ellos, y uso adecuado y responsable en un contexto de salubridad propicio para satisfacer las necesidades nutricionales. Por este motivo, las causas que originan la inseguridad alimentaria son múltiples, lo que a su vez implica que los programas orientados a resolverla comprendan un rango muy variado de intervenciones públicas.

2.3.5 Revisión de las experiencias internacionales

Algunas conclusiones obtenidas de la revisión Internacional de experiencias y modelos de política pública implementados en materia de seguridad alimentaria en el mundo han generado importantes experiencias de aprendizaje y evaluación de errores, para corregir lo mal hecho y reproducir lo bien hecho. Algunas de estas experiencias internacionales, revelan lo siguiente:

1) Los programas de expansión de la disponibilidad de alimentos han perdido importancia respecto de los que buscan asegurar el acceso a nivel de hogares e individuos.

2) Los nuevos retos generados por el cambio climático, los biocombustibles, el crecimiento poblacional y la fuerte expansión de la demanda de alimentos conducen a pensar que, en los próximos años, los papeles de estos programas retomarán su antigua relevancia.

3) Expandir la producción es un logro meritorio en sí mismo, pero debe tenerse en cuenta que, en el largo plazo, no justifica el daño potencial que se puede causar al

ambiente. Quizás ha llegado el momento de agregar una dimensión de sustentabilidad ambiental a la definición de seguridad alimentaria.

4) La experiencia con la implementación de transferencias condicionales ha sido positiva. Estos programas generan menos distorsiones a nivel macroeconómico y su focalización hacia los grupos más vulnerables es más sencilla.

5) Aunque pueden distorsionar las decisiones de ocio y trabajo de los hogares, así como producir una redistribución del gasto, la evidencia apunta a que un diseño adecuado de los programas de transferencias en efectivo y en especie generan efectos positivos sobre los indicadores de seguridad alimentaria de los hogares participantes.

6) Tanto los programas que buscan mejorar la disponibilidad como los que intentan hacerlo en el acceso y uso de alimentos, la provisión de bienes y servicios públicos complementarios tiene un papel importante que jugar (Sen, 2000).

Es poco lo que se sabe sobre los impactos cuantitativos generados por los programas de seguridad alimentaria implementados por los gobiernos locales. En el caso de PESA-Guerrero Sin Hambre, se puede ejemplificar que el éxito de un programa puede alcanzarse en un lapso de tiempo relativamente corto y a un costo fiscal moderado, siempre y cuando las estrategias de acción generen los incentivos adecuados para la participación de los grupos más vulnerables y les doten de los instrumentos necesarios para ser, ellos mismos, artífices de su seguridad alimentaria.

El programa de la Cruzada Nacional contra el Hambre, tendría que ser una implementación local con características particulares y, hasta el momento, se desconoce si se ha diseñado como tal. La tabla 3, muestra los efectos de las acciones globales en la seguridad alimentaria y que afectan todo el contexto. Estas deben ser integradas para tener un panorama completo, es decir, la seguridad alimentaria debe verse desde un punto de vista global.

Tabla 3. Efectos de la liberalización del comercio sobre la Seguridad alimentaria y nutricional

	POSIBLES EFECTOS POSITIVOS	POSIBLES EFECTOS NEGATIVOS
DISPONIBILIDAD	<p>El comercio estimula las importaciones y aumenta tanto la cantidad como la variedad de alimentos disponibles.</p> <p>Efectos dinámicos en la producción nacional: La mayor competencia del extranjero puede colocar mejoras de la productividad mediante una mayor inversión, la I+D, beneficios indirectos de la tecnología.</p> <p>En los países importadores netos de alimentos, los precios de los alimentos suelen disminuir cuando se reduce la producción de las fronteras.</p> <p>En los sectores competitivos, es probable que aumenten los ingresos como consecuencia de un mayor acceso a los mercados para las exportaciones.</p>	<p>En los países exportadores netos de alimentos, unos precios más altos en los mercados internacionales pueden hacer que se desvíe parte de la producción anteriormente disponible para el consumo interno a las exportaciones, lo que puede reducir la disponibilidad nacional de alimentos básicos.</p> <p>En los países importadores netos de alimentos, es probable que los productores nacionales que no pueden competir con las importaciones limiten la producción.</p> <p>En los países exportadores netos de alimentos, pueden aumentar los precios internos de productos exportables.</p> <p>El empleo y los ingresos en sectores sensibles que compiten con las importaciones pueden disminuir.</p>
ACCESO	<p>Es probable que los precios de los insumos se reduzcan.</p> <p>Los beneficios macroeconómicos de la apertura del comercio como, por ejemplo, el crecimiento de las exportaciones y las entradas de inversión extranjera directa, respaldan el crecimiento y el empleo, lo que a su vez incrementa los ingresos.</p>	
UTILIZACIÓN	<p>Una mayor variedad de alimentos disponibles puede promover dietas más equilibradas y satisfacer las distintas preferencias y gustos.</p> <p>La inocuidad y la calidad de los alimentos pueden mejorar si los exportadores disponen de sistemas nacionales de control más avanzados o si las normas internacionales se aplican de manera más rigurosa.</p> <p>Las importaciones reducen el efecto estacional sobre la disponibilidad de alimentos y los precios al consumidor. Las importaciones mitigan los riesgos de producción locales.</p>	<p>Una mayor dependencia de productos alimenticios importados se ha asociado con un incremento del consumo de alimentos ricos en calorías y de bajo valor nutricional más baratos y accesibles.</p> <p>La priorización de las exportaciones de productos básicos puede hacer que se desvíen tierra y recursos de los alimentos indígenas tradicionales que son a menudo superiores desde el punto de vista de la nutrición.</p>
ESTABILIDAD	<p>Los mercados mundiales están menos expuestos a las crisis relacionadas con las políticas o los fenómenos meteorológicos.</p>	<p>En los países importadores netos de alimentos, una gran dependencia de los mercados mundiales para los suministros de alimentos y las políticas de libre comercio reducen el margen para hacer frente a las crisis mediante las políticas.</p> <p>Los países importadores netos de alimentos pueden ser vulnerables a los cambios en las políticas comerciales de los países exportadores, como la prohibición de las exportaciones. Los sectores en fases iniciales de desarrollo pueden ser más susceptibles a las crisis de los precios o los aumentos repentinos de las importaciones.</p>

Fuente: Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo, 2015, FAO

Si bien el Estado Mexicano a través de distintas instancias y dependencias ha tratado de disminuir y revertir los niveles de marginación y pobreza en que se encuentran algunos sectores de la población rural y urbana, por medio de la ejecución y puesta en marcha de programas sociales a lo largo de los años, estos se topan con factores de diversa índole que impiden alcanzar de manera integral y óptima los objetivos para los cuales fueron diseñados.

Uno de los principales problemas es su propia naturaleza de centralidad con que son diseñados, ejecutados, operados y monitoreados. Lo anterior impide una participación activa de actores locales y de la propia población a la que van destinados, lo que impide atender de manera oportuna las necesidades específicas de cada grupo social. Esto conlleva a que en mayor o menor medida exista un rechazo por parte de los beneficiarios para la aceptación de dichos programas, o en el menor de los males, a que los recursos invertidos no sean ejercidos de manera óptima y con ello se comprometa el objetivo principal, que en el caso de los programas como Liconsa, Tarjeta Sin Hambre y Comedores Comunitarios es garantizar el acceso oportuno de población desfavorecida a alimentos de calidad y nutritivos.

A lo anterior sin duda contribuye la visión limitada con que es abordada, en la mayoría de las ocasiones, la problemática de la seguridad alimentaria, por lo que es necesario incorporar al análisis y estudio de este fenómeno social una visión transversal y dejar de lado el carácter incrementalista con que muchas veces se busca dar solución al tema de la pobreza y las desigualdades sociales. Esta visión transversal que ha de incorporarse demanda el conocer un marco teórico, producto de un enfoque académico y científico que permita comprender de manera cercana este tema, mediante la exposición de conceptos ligados de manera directa e indirecta a esta problemática, y cuyo conocimiento permitirá, en una etapa posterior, la elaboración e implementación de estrategias oportunas que garanticen en mayor medida las posibilidades de éxito. Para con ello incrementar los niveles de calidad vida en los grupos vulnerables. Este marco teórico es desarrollado de manera amplia en el siguiente apartado de la tesis, mismo que expone de manera puntual todas las cuestiones relacionadas a la teoría de la seguridad alimentaria, para

posteriormente analizar de forma más profunda las actuales políticas en esta temática en el caso de México.

Capítulo 3

Marco teórico de la seguridad alimentaria en México y en el mundo

Al hablar de seguridad alimentaria en México tenemos que remontarnos varias décadas atrás, cuando por primera vez el Estado Mexicano se preocupó por tratar de mitigar y disminuir las desigualdades sociales, que impedían a los grupos vulnerables contar con la seguridad de poder acceder a alimentos de calidad de manera regular. De aquel entonces y hasta el día de hoy, la forma en que se estudia y enfrenta la inseguridad alimentaria ha cambiado tanto en México como en el mundo; de tal forma que se ha vuelto un estudio multidisciplinario, lo anterior ha permitido establecer un marco teórico al respecto, mismo que contiene conceptos, ideas y pensamientos en relación con el acceso a alimentos de manera segura por parte de la población. Es objeto de análisis en el presente capítulo las ideas y teorías relacionadas con la seguridad alimentaria en México y el mundo, con el propósito de identificar los distintos enfoques teóricos y conceptuales del problema de la inseguridad alimentaria, las dimensiones en que se subdivide para su estudio, así como los indicadores y parámetros para su medición. Para el caso práctico de esta investigación, se lleva a cabo una recopilación de los conceptos medulares y teorías de políticas públicas encaminadas a atender la seguridad alimentaria haciendo hincapié en la inclusión, el desarrollo social y la pobreza. Se amplía la revisión de los aspectos teóricos conceptuales fundamentales para entender de manera más clara el problema de la inseguridad alimentaria en México, en Michoacán y en el Municipio de Morelia, así como las teorías relacionadas para enfrentarla. Trabajando de manera coordinada entre los distintos niveles de gobierno, e incluyendo de manera participativa a los sectores de la sociedad a los que van destinados los programas sociales analizados en este apartado, es de la manera que aumentarán las probabilidades de poder disminuir el rezago social en materia de alimentación, con lo cual

los niveles de calidad de vida aumentarán no solo para estos sectores sino para la sociedad en general.

3.1 Enfoques teóricos sobre seguridad alimentaria

El concepto de seguridad alimentaria surge en la década de los 70, basado en la producción y disponibilidad alimentaria a nivel global y nacional. En los años 80 se añadió la idea del acceso, tanto económico como físico. Y en la década del 90, se llegó al concepto actual que incorpora la inocuidad y las preferencias culturales, y se reafirma la Seguridad Alimentaria como un derecho humano (FAO, 2012)

Según el Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá, (INCAP, 2012), la Seguridad Alimentaria Nutricional “es un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo”.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), desde la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996, la Seguridad Alimentaria “a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana” (FAO, 2012).

En esa misma Cumbre, dirigentes de 185 países y de la Comunidad Europea reafirmaron, en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.”

El campo de la seguridad alimentaria ha sido objeto, desde los años 70, de una creciente atención por parte tanto de los investigadores y académicos, como de los gobiernos y de los actores vinculados al desarrollo y a la cooperación internacional. La propia definición del concepto ha experimentado una importante evolución, al calor de la sucesión de diferentes teorías sobre las causas del hambre y, sobre todo, de las hambrunas.

La seguridad alimentaria es un concepto ecléctico (integra múltiples factores relativos a la nutrición, la economía y la salud) que, como principal aportación, ha proporcionado un marco conceptual aplicable a la interpretación de las causas y dinámicas del hambre y las hambrunas (Maxwell and Smith, 1992).

El desarrollo teórico habido durante las tres últimas décadas en este campo se ha percibido sobre todo en cuatro frentes, los cuales se exponen a continuación. Primero, las explicaciones del hambre y las hambrunas se centraban en causas naturales. Posteriormente, se ha prestado más atención a motivos socioeconómicos e incluso políticos. Segundo, la inseguridad alimentaria, que inicialmente se analizaba sólo mediante datos macro a escala nacional, hoy prioriza el estudio de la situación específica de vulnerabilidad de cada familia y de cada persona dentro de ésta. Tercero, la seguridad alimentaria se concebía en su origen con base en los suministros nacionales de alimentos. Posteriormente se viene estudiando sobre todo en función del acceso a los mismos por los sectores vulnerables, así como también de otros factores como la salud y el cuidado materno - infantil. Cuarto, inicialmente se contemplaban sólo mediciones cuantitativas –umbrales de consumo mínimo sobre todo de calorías–, hoy se asume también la importancia de otros aspectos cualitativos, como las percepciones culturales y subjetivas.

De este modo, la evolución del concepto de seguridad alimentaria ha seguido básicamente tres etapas superpuestas. La primera, desde 1974, corresponde a la seguridad alimentaria nacional, centrada en la disponibilidad de suministros alimentarios suficientes a escala de un país. La segunda, desde principios de los 80, viene marcada por la seguridad alimentaria familiar, centrada en el acceso a los alimentos por parte de las familias pobres, –idea que contribuyó decisivamente la teoría de las titularidades de Amartya Sen–. La tercera etapa, en la que persisten elementos de las dos anteriores, se caracteriza por la aparición de nuevos enfoques explicativos, algunos de ellos críticos con la teoría de Sen.

El primer concepto de seguridad alimentaria, como tal, surgió en el marco de la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974. Ésta se celebró bajo el impacto psicológico de la crisis alimentaria entre los años 1972-1974, ocasionada por la disminución de la producción y de las reservas mundiales. La crisis ayudó a extender cierto temor a que fuera verosímil una escasez global de alimentos, como pronosticaban los

malthusianos. En ese contexto, la Cumbre formuló como objetivo la seguridad alimentaria mundial y, más específicamente, la seguridad alimentaria nacional (SAN). Esta última se definió como la disponibilidad segura de unos suministros alimentarios suficientes para satisfacer las necesidades de consumo per cápita del país en todo momento, considerando incluso los años de escasa producción nacional o de condiciones adversas en el mercado internacional. Esta definición descansaba en un determinado marco teórico explicativo de las crisis alimentarias, dominante desde al menos la época de Malthus (fines del siglo XVIII) hasta los años 80, y que Sen (1981) denomina el enfoque DDA, Descenso de la Disponibilidad de Alimentos (*Food Availability Decline*).

El DDA, es un enfoque que concibe las hambrunas como períodos de escasez debidos a un hundimiento brusco de los suministros alimentarios per cápita, motivados bien por factores naturales –sequías, inundaciones y otras calamidades que merman las cosechas–, bien por factores demográficos –crecimiento vegetativo que desborda el abastecimiento–. Del mismo modo, el hambre endémica se explicaría como una insuficiencia habitual de alimentos en relación a la población. De esta visión de los problemas se desprendía, en buena lógica, que las políticas de seguridad alimentaria debían tener como objetivo el garantizar un abastecimiento de alimentos per cápita suficiente y regular en el tiempo. Sin embargo, nada se planteaba respecto a una mejor distribución de tales recursos alimentarios. (Maxwell y Smith, 1992).

De esta visión de los problemas se desprendía, en buena lógica, que las políticas de seguridad alimentaria debían tener como objetivo el garantizar un abastecimiento de alimentos per cápita suficiente y regular en el tiempo. Sin embargo, nada se planteaba respecto a una mejor distribución de tales recursos alimentarios.

Hacia finales de los años 70, diversos autores criticaron la insuficiencia del concepto de SAN. Principalmente, el foco de las críticas estuvo sobre la incapacidad del enfoque del DDA para explicar las causas últimas de las crisis alimentarias, el hecho de su aparición sólo en determinados momentos o lugares, y su impacto únicamente sobre las familias pobres. Subrayan que la hambruna y el hambre generalmente no son consecuencia de una falta de suministros de alimentos en el mercado, sino de la falta de recursos de algunos sectores para producirlos o comprarlos. Estas críticas al DDA cristalizaron en un

modelo alternativo cuando el economista indio Amartya Sen, formuló en su decisiva obra *Poverty and Famines*, en 1981, su teoría de las titularidades como explicación de las hambrunas. Los derechos al alimento constituyen las capacidades o recursos de una familia o individuo para acceder al mismo de forma legal, produciéndolo, comprándolo o percibiéndolo como donación del Estado o de la comunidad. (Maxwell and Smith, 1992).

Así, esta nueva visión contribuyó decisivamente a modificar la concepción tanto de la seguridad alimentaria como de las medidas necesarias para alcanzarla. La SAN, aunque siga viéndose como un objetivo necesario, no es suficiente para erradicar el hambre. El que un país aumente su abastecimiento de alimentos –vía producción o importación– no significa que los pobres puedan acceder a ellos. El objetivo prioritario, por tanto, debe ser el de luchar contra la pobreza para garantizar a todas las familias y personas un acceso efectivo al alimento. De este modo, en la primera mitad de los 80, surge el concepto de la Seguridad Alimentaria Familiar, SAF (*household food security*), dominante desde entonces en los debates teóricos tras ser progresivamente asumido por círculos académicos y por diferentes organismos internacionales –FAO, Banco Mundial y agencias bilaterales de ayuda–. Este nuevo enfoque implica una doble reorientación: toma como escala de análisis no al país sino a la familia (y más tarde incluso a cada individuo), y se centra no en la disponibilidad sino en el acceso a los alimentos, determinado por el grado de vulnerabilidad socioeconómica. (Maxwell and Smith, 1992).

La expansión de la teoría de las titularidades y el consiguiente paso de la SAN a la SAF supone, además, la transición desde un enfoque natural a otro socioeconómico en el análisis del hambre, lo que tiene implicaciones decisivas. Antes, las explicaciones dominantes se centraban en factores naturales (climatología y demografía) prácticamente inevitables, soslayando así las responsabilidades humanas y facilitando a veces actitudes de resignación e inacción políticas. El acento se ponía en soluciones de tipo técnico para incrementar la producción. Ahora, al subrayarse el carácter humano de las causas, se abre la puerta a un análisis del problema desde la ética, los derechos humanos y la política, que permite hablar de responsabilidades y de soluciones. De este modo, sin despreciar los aspectos técnicos, las políticas de seguridad alimentaria deberían basarse sobre todo en

medidas redistributivas, de bienestar social y de lucha contra la pobreza. (Maxwell y Smith, 1992).

La bibliografía más reciente en este campo ha tenido la progresiva aparición de nuevos conceptos y enfoques que han ido haciendo de la SAF una formulación más rica, ecléctica y compleja. En este sentido, muchos de los estudios publicados desde mediados de los años 80 han criticado la definición de SAF por haber simplificado la realidad y haber olvidado diversos factores cuya importancia se ha subrayado después. Entre estos cabe mencionarse los siguientes siete ejemplos (a-g).

a) Los sistemas de sustento (*livelihoods*)

La SAF no debe contemplarse como un objetivo aislado, sino como parte de otro objetivo más amplio y prioritario, como es el disponer de un sistema de sustento seguro. Un sistema de sustento consiste no sólo en el medio de vida que le proporciona a una familia o individuo los ingresos y recursos para satisfacer sus necesidades, sino también en el conjunto de conocimientos, información, redes sociales, derechos legales y recursos materiales para poder llevar a cabo su actividad económica. La única forma de garantizar la SAF de forma duradera es disponer de un sistema de sustento seguro, por lo que éste debería ser el principal objetivo de las intervenciones contra el hambre, y de desarrollo de los vulnerables en general, por ejemplo promoviendo una mayor diversificación de las fuentes de ingreso para reducir el riesgo de perderlo.

b) Las estrategias de afrontamiento (*coping strategies*)

Numerosos estudios de caso han puesto de relieve que las familias afectadas por crisis alimentarias no permanecen pasivas ante las mismas, sino que ejecutan diferentes estrategias (migraciones, consumo de alimentos silvestres, venta de parte de sus bienes, etc.) orientadas no sólo a sobrevivir sino también a preservar todo el tiempo posible sus sistemas de sustento.

c) Las desigualdades intrafamiliares, sobre todo de género, en el acceso al alimento

La teoría de las titularidades de Amartya Sen destaca el acceso al alimento por parte de las familias, lo que dio lugar al concepto de SAF. Sin embargo, posteriormente se ha subrayado que dentro de la familia cada miembro presenta un desigual control de los alimentos, de otros bienes básicos y de los recursos productivos. En consecuencia, la

seguridad alimentaria toma cada vez más como unidad de análisis no a la familia en su conjunto, sino a cada persona, considerando las diferentes determinantes de su vulnerabilidad –por ejemplo, el género, la edad y el estado de salud–. A esto ha contribuido decisivamente la fuerte influencia del enfoque de género en los estudios sobre desarrollo. El enfoque convencional, que tomaba la familia como una unidad compacta, ha sido superado por la constatación de que hombres y mujeres tienen diferencias en cuanto al poder, el control de recursos, las percepciones y las prioridades respecto al gasto familiar.

d) La salud y su relación con la nutrición y la seguridad alimentaria

En primer lugar, se ha subrayado que el estado nutricional no depende sólo del consumo alimentario, sino también del estado de salud –ya que la anemia, los vómitos, la fiebre y las diarreas, por mencionar algunos, afectan de igual manera la nutrición–. Por esta razón, los estudios sobre SAF prestan ahora atención no sólo al acceso y consumo de alimentos – como hizo Sen en su teoría–, sino también a otros aspectos vinculados a la salud, como son el acceso al agua potable, las condiciones de salubridad e higiene, el cuidado materno - infantil, entre otros. En segundo lugar, durante los años 90 se ha subrayado la importancia que para la nutrición tiene la calidad y variedad de la dieta, midiendo ésta no sólo por el consumo de calorías, sino también por la cantidad y calidad de proteínas, así como de los micronutrientes –especialmente el hierro, el yodo y las vitaminas–, la carencia de los cuales suele provocar diferentes patologías.

e) El valor cultural de los alimentos

Se reconoce hoy que éstos contienen valores culturales decisivos para el mantenimiento de la identidad, sentimiento de dignidad y relaciones sociales dentro de la comunidad. De este modo, por ejemplo, la ayuda alimentaria tiene que basarse en productos culturalmente aceptables y compatibles con las pautas dietéticas de las personas receptoras.

f) Las percepciones subjetivas de las personas vulnerables

La idea que éstas tienen respecto a su propia situación de riesgo y a sus necesidades puede diferir del análisis que hagan los gobiernos o las agencias internacionales de ayuda. Tales percepciones, como la incertidumbre o el miedo, son decisivas por cuanto condicionan la actuación de los que sufren inseguridad alimentaria así como la propia evolución de la crisis –implementación de unas u otras estrategias de afrontamiento y el acaparamiento de

alimentos que provoca un aumento de sus precios—. Por consiguiente, la SAF conllevaría también a la eliminación del miedo a no poder acceder en el futuro a una alimentación satisfactoria.

Como dice Maxwell (1992), “la seguridad alimentaria se logrará cuando los pobres y vulnerables, en particular las mujeres y los niños y niñas y las personas que viven en las áreas marginales, tengan acceso seguro a la comida que quieran”. Esto es, para algunos autores, el umbral que determina la SAF no sería tanto un nivel científicamente prefijado de ingresos o de calorías consumidas, sino más bien el nivel o calidad de alimentación que las personas perciban como suficiente. Esto plantea el difícil reto de establecer nuevos indicadores que reflejen las percepciones de las personas.

g) La violencia, como causante de inseguridad alimentaria

La teoría de las titularidades al alimento de Amartya Sen, al centrarse sólo en la pobreza como causante de las hambrunas, ignora el hecho de que los conflictos pueden dar lugar a la pérdida de titularidades, así como a su obtención a través del pillaje. Por consiguiente, esa teoría resulta incapaz de explicar satisfactoriamente las grandes hambrunas africanas recientes, cuya principal causa han sido la guerra y sus efectos: destrucción de los medios productivos, migraciones forzosas, entorpecimiento de las estrategias de afrontamiento, paralización de los servicios estatales y de la ayuda internacional, entre otros.

Nuevamente la seguridad alimentaria resurge como prioridad en las agendas políticas mundiales a raíz de los acontecimientos que se desencadenaron tras la aparición de la crisis financiera energética y alimentaria de 2008. El impacto de la crisis no se transmitió de forma homogénea a todos los países. Las respuestas descoordinadas de los grandes productores mundiales amplificaron el impacto negativo a nivel internacional y crearon gran inestabilidad, volatilidad de precios y un aumento generalizado de los precios de los granos básicos (Urquía, 2013).

El impacto negativo que esta crisis tuvo en la seguridad alimentaria mundial no se hizo esperar. Los avances en el alcance del primer objetivo del milenio, de disminuir a la mitad el porcentaje de personas en desnutrición se ralentizaron bruscamente. Si en el periodo 2005-2008 la población subalimentada en los países en desarrollo disminuyó 33

millones de personas (de 885 a 852 millones), en el periodo 2008-2012 la población con subalimentación ha permanecido invariable (Urquía, 2013).

De acuerdo con el Informe del Estado de Inseguridad Alimentario en el Mundo, de la FAO (2013) los países y los organismos internacionales multilaterales, incluso el grupo de las 20 potencias, llamaron a tomar medidas urgentes para mitigar el impacto a corto plazo aumentando la ayuda internacional para asegurar el suministro de alimentos, así como los fondos para reforzar los sistemas productivos, particularmente en África subsahariana, sur de Asia y Centroamérica. Por otra parte, se crearon, a nivel internacional, mecanismos para asegurar una información transparente de la disponibilidad de la oferta como el Sistema de Información de Mercados Agrícolas (AMIS por sus siglas en inglés), y mecanismos de alerta temprana para evitar medidas unilaterales distorsionadoras de los mercados globales como el Foro de Respuesta Rápida del AMIS.

En paralelo, los índices de carencia alimentaria aumentaron de 21.7 a 24.9% de la población entre 2008 y 2010 en México (Coneval, 2012). A raíz de estos hechos, o a consecuencia de ellos, dos acontecimientos trascendentales para México tuvieron lugar, mismos que han modificado el escenario de la política sobre la seguridad alimentaria de la población. El primero es la reforma constitucional en 2011 de los artículos 4 y 27 para reconocer el derecho a la alimentación como un derecho fundamental de todas y todos los mexicanos. El segundo es el lanzamiento de la Cruzada Nacional contra el Hambre, lo que se ha traducido en la implementación de un nuevo Programa dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Nacional México sin Hambre (Urquía, 2014).

Un elemento añadido al concepto de seguridad alimentaria es la estabilidad temporal. La permanencia de la problemática es un factor adicional de la seguridad alimentaria. Las personas en inseguridad alimentaria crónica son aquellas cuyo consumo alimentario está por debajo de los requerimientos necesarios o que padecen hambre de forma persistente durante periodos largos. En cambio, aquellos en inseguridad alimentaria estacional y transitoria son los que se enfrentan a niveles de consumo inferiores a los adecuados por periodos definidos. En el primer caso es debido a reducciones estacionales en la producción o abasto de alimentos o del empleo –sobre todo en las zonas rurales en las épocas previas a la cosecha–. En el segundo es resultado de choques económicos o

naturales, como lo son las variaciones en los precios internacionales, las sequías y cualquier tipo de desastre natural. A este último habría que añadir también los periodos de enfermedad o desempleo temporal que ocasionan disminuciones en sus ingresos (Coneval, 2012).

Un hogar se considera en seguridad alimentaria si tiene protección contra ambos tipos de inseguridad. Para ello, el acceso a alimentos debe ser adecuado nutricionalmente a lo largo del año, y un hogar debe poder mitigar los choques de corto plazo sin sacrificar las necesidades nutricionales de alguno de sus miembros.

3.2 El derecho humano a la alimentación

Desde sus inicios, las Naciones Unidas han establecido el acceso a una alimentación adecuada como derecho individual y responsabilidad colectiva. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 proclamó que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación...” Casi 20 años después, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1996) elaboró estos conceptos más plenamente, haciendo hincapié en “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso la alimentación...”, y en el cual especifica “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” (FAO, 2012).

Todo ser humano tiene derecho a una alimentación adecuada y tiene el derecho fundamental a no padecer hambre, según las normas internacionales de derechos humanos. En pocas palabras, se trata del “derecho a la alimentación”. El derecho a una alimentación adecuada comprende los aspectos cuantitativos, cualitativos y de aceptabilidad cultural. Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger, promover, facilitar y materializar el derecho a la alimentación.

El derecho a la alimentación no es el derecho a ser alimentado sino, primordialmente, el derecho a alimentarse en condiciones de dignidad. Sólo cuando una persona no pueda, por razones ajenas a su voluntad, proveer a su propio sustento, tiene el Estado la obligación de proporcionarle alimentación o los medios de adquirirla. El artículo

11, artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos tienen la obligación de hacer realidad progresivamente el derecho a la alimentación.

¿Qué aporta el derecho a la alimentación a la seguridad alimentaria? Los Estados tienen obligaciones y deben rendir cuentas de sus actos, el ser humano es titular de derechos; el derecho a la alimentación está ligado a todos los demás derechos humanos; los principios de no discriminación, participación y Estado de derecho forman parte integrante del derecho a la alimentación. El carácter obligatorio del derecho a la alimentación se deriva del derecho internacional y de las constituciones y legislaciones nacionales.

3.3.1 La pirámide de Maslow

El derecho a la alimentación está estrechamente vinculado con la Pirámide de Necesidades de Abraham Maslow. Las primeras necesidades son las básicas: alimentación, cobijo, descanso, respiración, limpieza personal. ¿Cómo afecta a la sociedad el hecho de que no se atienda alguna de estas necesidades en ciudadanos? Primeramente y debido a que la carencia alimentaria y la desigualdad tienden cada día a crecer más, y que estas significan la existencia y acrecentamiento de la pobreza y la pobreza extrema. Esto significa un atentado constante a la satisfacción de las necesidades alimentarias. Desde el punto de vista del derecho humano y el crecimiento de las personas, esta carencia a la alimentación afecta desde la base de las necesidades primarias para la autorrealización del ser humano (Maxwell, 2012).

Tabla 4. El Derecho a la Alimentación y el Bienestar Humano



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, 2014.

Los derechos humanos, entre los cuales se encuentra el derecho a la alimentación, son inalienables. Estos derechos han sido incorporados recientemente en la Constitución Mexicana y son ineludibles para todas las instituciones del Estado, que están obligadas a cumplirlos y hacerlos cumplir en todas sus dimensiones (Duarte, 2015).

El reconocimiento de un derecho tan importante y vital como es el derecho a la alimentación en el marco jurídico fundamental del país representa no sólo el establecimiento de una obligación estatal sino también uno de los primeros pasos en la ardua tarea para garantizarlo. Este reconocimiento significa un gran desafío que se finca en el adoptar medidas con miras a su abatimiento –sobre todo ante el panorama desafiante de inseguridad alimentaria y de salud pública que enfrenta México en la actualidad– (Duarte, 2015).

3.3 Inseguridad alimentaria

La inseguridad alimentaria es una situación en la que un hogar o una persona experimentan una menor cantidad, calidad o variedad de alimentos, e incluso puede llegar a sufrir sensaciones de hambre. (FAO, 2012). Para medirla, el Consejo Nacional de Evaluación de

la Política de Desarrollo Social (Coneval) usa el indicador de carencia por acceso a la alimentación.

La carencia por acceso a la alimentación es un indicador que se construye mediante un cuestionario de 12 preguntas aplicado en los hogares. Estas preguntas exploran si los hogares ven comprometido el acceso a los alimentos. Si las personas contestan afirmativamente a 3 o más preguntas se considera que el hogar presenta carencia alimentaria.

La inseguridad alimentaria es resultado de una disponibilidad o acceso limitados de los hogares –o de los individuos– a los alimentos. A nivel de hogar, la inseguridad alimentaria también puede verse como la combinación de dos problemas: uno de acceso y uno de uso de los alimentos. El acceso se refiere a la incapacidad de un hogar y de sus miembros para disponer de suficientes alimentos a través de la producción propia, el intercambio, la transferencia de terceros –por lo general, ayudas alimentarias o de ingreso– o la compra (Coneval, 2012).

El hambre se entiende normalmente como una sensación incómoda o dolorosa causada por no ingerir en un determinado momento suficiente energía a través de los alimentos. El término científico para el hambre es privación de alimentos. En términos sencillos, todos los que padecen de hambre sufren de inseguridad alimentaria, pero no todos los afectados por la inseguridad alimentaria sufren de hambre, pues existen otras causas de inseguridad alimentaria, incluidas la ingesta insuficiente de micronutrientes (FAO, 2011).

La malnutrición resulta de deficiencias, excesos o desequilibrios en el consumo de macro o micronutrientes. La malnutrición puede ser un resultado de la inseguridad alimentaria, o puede estar relacionada con factores no alimentarios, como prácticas inadecuadas de cuidado de los niños, servicios de salud insuficientes o un medio ambiente insalubre (FAO, 2011).

Para Swindale y Bilinsky (2006), la seguridad alimentaria no es sinónimo de un buen estado nutricional. La seguridad alimentaria es una condición necesaria, pero no suficiente para la seguridad nutricional. Un hogar es seguro nutricionalmente si es capaz de asegurar una adecuada nutrición para todos los miembros en todo tiempo. Así, la seguridad

nutricional requiere no sólo que los alimentos estén disponibles y accesibles, sino que también deben ser de la calidad y diversidad adecuadas –en términos de energía, macronutrientes y micronutrientes–, ser preparados de manera apropiada y consumidos por un cuerpo saludable y en un ambiente higiénico. Lo anterior debido a que algunas enfermedades disminuyen la habilidad del organismo para digerir, absorber o asimilar los nutrientes de los alimentos consumidos. Así, es necesario satisfacer otros requerimientos – aparte de una buena ingesta alimentaria– para una vida sana, como contar con servicios de salud, un ambiente higiénico y prácticas de higiene personal en la preparación y consumo de alimentos (Swindale y Bilinsky, 2006; FANTA, 2003).

3.4 Pobreza alimentaria

La pobreza alimentaria según la CEPAL, es la insuficiencia para obtener una canasta básica alimentaria, aún si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar solo los bienes de dicha canasta.

Con base en la metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) de la FAO, la “pobreza alimentaria” se define como “la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible del hogar para comprarla (FAO, 2012)”. Este indicador permite tener un panorama de la magnitud de la población cuyo ingreso es insuficiente para acceder a los alimentos básicos; por este motivo, es un buen indicador de acceso, aunque cabe mencionar que éste no considera el acceso físico a los bienes producidos en el hogar o la sustitución de ciertos alimentos por otros, por lo que podría estar sobreestimando a la población sin acceso a los bienes de la canasta básica. Además, aun sin autoconsumo, no todos los hogares en los primeros días gastan todos sus ingresos en alimentos, ni presentan problemas de desnutrición (González-Motesinos, 2012).

En la Cruzada Nacional contra el Hambre, la pobreza alimentaria es una referencia estadística de la que se disponen resultados para un periodo de tiempo más largo en México es la medida de pobreza por ingresos, conocida como la pobreza alimentaria, que refleja la insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta básica alimentaria.

(FAO, (2009) atribuye el aumento de los niveles de pobreza alimentaria obedece a razones de diversa índole, entre ellas han destacado:

1.- Entre 2006 y 2008 los precios internacionales de los productos alimentarios básicos se dispararon un 60 por ciento, mientras que los precios de los cereales se duplicaron. A mediados de 2008 el precio de los alimentos en los mercados internacionales había alcanzado su nivel más alto en casi 30 años. Este aumento vertiginoso fue especialmente difícil para los países de bajos ingresos muy dependientes de las importaciones de alimentos básicos. Las causas principales atribuidas a la subida de los precios de los alimentos incluyen:

- a) Malas cosechas en los principales países productores debidas a fenómenos meteorológicos extremos.
- b) Reducción de las reservas de alimentos.
- c) Aumento del costo de los insumos, la irrigación y el transporte debido a los altos precios del petróleo y la energía.
- d) Falta de inversiones en el sector agrícola, producción subvencionada de biocombustibles que reemplaza a la producción de alimentos.
- e) Transacciones especulativas, incluidas las de los grandes negociadores comerciantes mediante inversiones en mercados de futuros y los pequeños comerciantes mediante acumulación de existencia.
- f) Restricciones a las exportaciones dando lugar a la retención de productos por una parte y a su compra de pánico por otra.
- g) Ascenso y volatilidad de los precios internacionales: Los precios de los alimentos están volviendo a subir y la volatilidad de los precios sigue siendo motivo de preocupación.

2. La recesión de la economía mundial. La reducción de los ingresos y del dinero que envían los migrantes que trabajan en el extranjero ha mermado la seguridad alimentaria de las unidades familiares. (FAO, 2012).

La medición de pobreza utiliza dos líneas de ingreso: la línea de bienestar mínimo, que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes; y la línea de bienestar, que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.

Para actualizar mensualmente las líneas de bienestar mínimo y bienestar, el Coneval toma en cuenta los cambios del valor de las canastas alimentaria y no alimentaria utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) calculado y publicado por el INEGI.

A partir del análisis desagregado por entidad federativa, los estados que presentan mayores porcentajes de población con alguna forma de pobreza alimentaria en 2014 son Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Michoacán con 76.2%, 65.2%, 66.2%, 64.5% y 59.2% de su población total.

3.5 Hambre y pobreza

“Si el mundo quiere derrotar al hambre, deberá enfrentarse a todas sus causas de forma simultánea, en particular la pobreza, y no sólo concentrarse en producir más alimentos” (Amartya Sen, en la sesión de apertura de la Conferencia de la FAO., 2013). “Los principales factores que explican que siga existiendo hambre en el mundo incluyen la elevada persistencia de la pobreza, a pesar de la creciente prosperidad del mundo moderno en términos de promedios y totales” (Sen, 2003).

Para Sen, un factor muy importante a considerar en los análisis de seguridad alimentaria es que el hambre y la subnutrición no son uniformes en un país, comunidad, familia o incluso entre individuos de la misma familia. Al analizar las causas del hambre,

los gobiernos tendrán que tener en cuenta las “normas sociales y convenciones establecidas de compartir”, especialmente entre hombres y mujeres, niños y niñas.

Sen ganó el Premio Nobel en 1998 por su teoría revolucionaria de que el hambre y la inanición se producen porque algunas personas no tienen acceso a alimentos suficientes lo que él llama “derecho” no porque no haya suficientes alimentos disponibles en el país o región.

Para el economista hindú, estimar con precisión el número de personas que padecen hambre en el mundo, es difícil, ya que existen múltiples y variados mecanismos para estimarla, e incluso diversas formas de definir el hambre y la desnutrición, no sólo es un tema de cuantificación, de cómo hacer la estimación de la incidencia del hambre en el mundo moderno, porque sin importar el método, siempre se va a tener un número amplio de personas que la padecen, a menos que se pase por alto la enorme cantidad de información que sobre el tema está disponible, o bien porque se eligió alguna muy peculiar definición de hambre (Sen, 1981).

La primera pregunta del premio nobel de la paz es: ¿por qué hay tanta hambre en el mundo? Sobre todo si consideramos que el mundo de hoy, es enormemente rico en términos de riqueza total e ingresos promedio, de lo que era hace veinte años. En la actualidad, un gran número de personas en el mundo disfrutan de niveles de vida difíciles de imaginar. ¿Por qué esta opulencia mundial no resuelve los problemas del hambre y la desnutrición? Esta pregunta exige una respuesta. Y la respuesta depende de los diferentes intereses y perspectivas de los tomadores de decisiones en el mundo.

Dado que los alimentos y otros productos básicos no se distribuyen gratuitamente, su consumo en general y la disponibilidad, en particular dependen de la canasta de bienes y servicios que respectivamente tiene cada persona o familia. En una economía de mercado, la variable fundamental es la cantidad de alimento que una persona puede comprar en el mercado, o que directamente haya producido en su propia parcela. Por lo que una oferta abundante de alimentos en el mundo, país, o incluso en una localidad, no garantiza -en sí misma- ni facilita, las posibilidades para que una víctima del hambre tenga acceso a ellos. De este modo lo que cada individuo pueda comprar, dependerá de sus ingresos, lo que a su vez está relacionado con lo que tiene para vender, es decir, los servicios que pueda ofrecer,

los bienes que produce, la fuerza de trabajo que vende y del éxito que obtenga a través de su salario. (Sen, 2003)

A partir de esta argumentación, el hambre, es resultado de que las personas no tienen suficientes ingresos para comer y no necesariamente de manera cómo se cree, que es por falta de abasto suficiente de comida en un país o región. Por lo tanto, la variable crucial es el “conjunto de derechos de propiedad” que da la alternativa para que se pueda comprar el grupo de productos que requiere cada persona o familia. Dentro de este conjunto de derechos, las familias pueden elegir cualquiera de las canastas de bienes que estén dentro de sus posibilidades.

En resumen, si una población, grupo o persona, tienen suficientes alimentos para comer o si se ven obligados a pasar hambre, dependerá tanto de sus cualidades o talentos, como de las condiciones de producción y de intercambio, que en conjunto determinan nuestros derechos. Aunque se reconoce, que puede haber otras razones que provoquen el hambre y la inanición como por ejemplo, una decisión deliberada de ayunar por razones religiosas o políticas, normalmente se derivan de la privación involuntaria relacionada con la insuficiencia o incapacidad de ejercer nuestros derechos de propiedad, en otras palabras, por la pérdida de derechos.

Desde su punto de vista, el principal factor que explica la permanencia del hambre en el mundo es la persistencia de la pobreza, a pesar de la creciente prosperidad del mundo moderno en términos de un mayor ingreso per cápita en muchas regiones del mundo. Sin embargo, la pobreza puede ser exacerbada, en parte, por problemas en la producción, ya que una oferta por debajo de la demanda tiende a incrementar el precio de los alimentos, lo cual puede hacer que muchas familias padezcan hambre o reduzcan el volumen de ingesta de alimentos.

3.6 Hambre y desnutrición

La FAO, (2006) establece la diferencia entre el derecho a estar protegidos contra el hambre y el derecho a tener una alimentación adecuada; el primero de estos derechos es fundamental significa que el Estado tiene la obligación de asegurar, por lo menos, que las

personas no mueran de hambre. Como tal, está intrínsecamente asociado al derecho a la vida. El segundo; los Estados deberían hacer todo lo posible por promover un disfrute pleno del derecho de todos a tener alimentos adecuados en su territorio, en otras palabras, las personas deberían tener acceso físico y económico en todo momento a los alimentos en cantidad y de calidad adecuadas para llevar una vida saludable y activa (FAO, 2012).

Aunque hambre en un sentido literal 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, condicionando desde problemas de salud hasta de desempeño y productividad (FAO, 2006).

A nivel internacional, se han adoptado diversas definiciones de hambre y desnutrición para poder establecer metas, dar seguimiento y evaluar las acciones para su combate. En el caso de desnutrición, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura la define como “el resultado de una reducida ingestión alimentaria en un periodo prolongado de tiempo y/o de la absorción deficiente de los nutrientes consumidos generalmente asociada a una carencia de energía (o de proteínas y energía), aunque también puede estar relacionada con carencias de vitaminas y minerales” (FAO, 2009).

La desnutrición aguda, también conocida como emaciación o bajo peso para la talla, es causada tanto por una ingesta de alimentos insuficiente, como por la presencia de infecciones graves durante periodos prolongados. Esta condición está especialmente presente en los menores. La prevalencia de la desnutrición aguda se analiza sólo para el grupo de los menores de cinco años, ya que es en este grupo de edad en el que principalmente se presenta y provoca consecuencias más graves. La prevalencia en este grupo de edad disminuyó de 6% a 1.6% entre 1988 y 2006. En este último año, ninguna región presentó prevalencias mayores de 2.5%; la región Ciudad de México registró la prevalencia más alta, 2.2%; en la región norte fue de 2%; en la región centro, 1.5%; y en la región sur, 1.4%. Cabe recordar que este padecimiento es un importante factor de riesgo de muerte en este grupo de edad (Coneval, 2012).

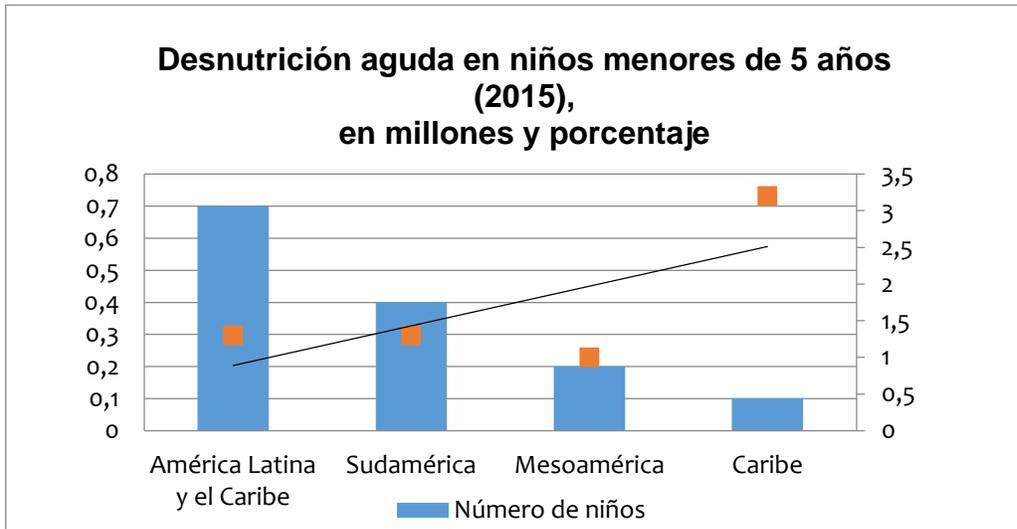
La desnutrición crónica, también conocida como desmedro o baja talla para la edad, es el retardo en el crecimiento lineal de los niños, resultante de los efectos negativos acumulados de periodos de alimentación inadecuada en cantidad o calidad, o bien, por los efectos letales de las infecciones agudas repetidas.

De acuerdo con el Comité de expertos de la Cruzada Nacional contra el Hambre, la carencia de una dieta adecuada —en donde se aporten nutrimentos como el hierro, sodio, potasio, cloro, calcio, magnesio, yodo, entre otros indispensables para el correcto funcionamiento de nuestro organismo— es lo que pone en una condición de desventaja a un número importante de personas, en especial a las madres en estado de gestación y a los niños.

Por otro lado, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) cuenta con indicadores y estrategias respecto a la definición de hambre. Un ejemplo es el caso de las Metas del Milenio, y aquellas relacionadas con el acuerdo “Cero Hambre” (*Zero Hunger*).

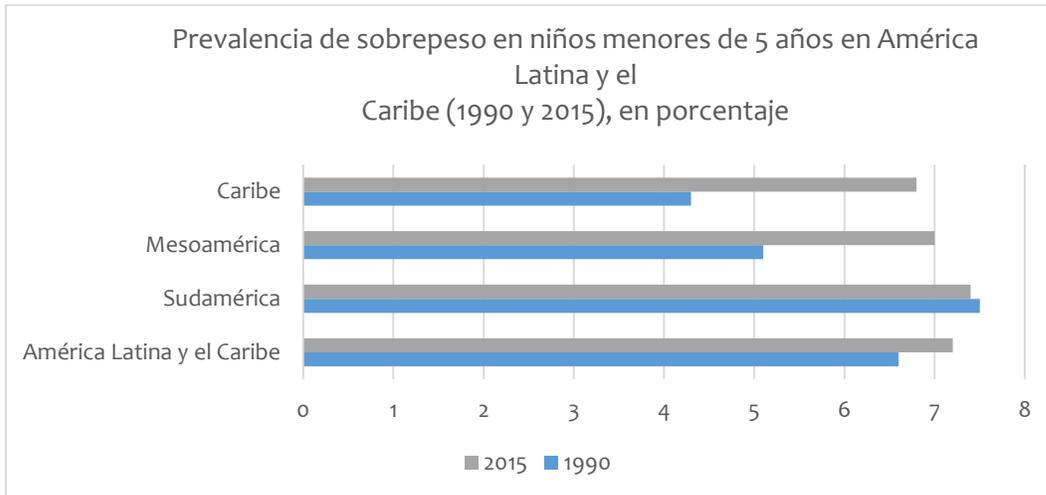
En las tabla 5 y 6 se observan la desnutrición de los menores de 5 años a nivel mundial y la relación casi paralela con los índices de obesidad a nivel mundial —a medida de una mayor desnutrición mayores índices de obesidad—. Ambos componen un problema de gran magnitud en México.

Tabla 5. Desnutrición aguda en niños menores de 5 años en ALC, 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Estado Mundial de la Alimentación, FAO, 2016

Tabla 6. Prevalencia de sobrepeso en niños menores de 5 años en ALC, 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Estado Mundial de la Alimentación, FAO, 2016.

3.7 Canasta básica

La canasta básica es un conjunto de bienes y servicios indispensables para que una familia pueda satisfacer sus necesidades básicas de consumo a partir de su ingreso. La canasta básica mexicana se integra por alrededor de 80 artículos, entre los cuales encontramos productos para la despensa y servicios —como transporte eléctrico— (INPC, 2012).

Para determinar el contenido final en la canasta básica, se toman en cuenta familias promedio, ingresos y encuestas. La encuesta Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH) emitida por el INEGI proporciona los gastos asociados de los hogares en 580 bienes y servicios (INPC, 2014).

La canasta básica alimentaria (CBA) fue estructurada a partir del patrón de consumo que reflejó la encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares en el bienio 1987-1988. Para su elaboración se contó con la colaboración de la sección de vigilancia nutricional del ministerio de salud y la asistencia técnica de la CEPAL.

En la elaboración de la Canasta Básica Alimentaria fueron tomadas en consideración, únicamente las necesidades de calorías y el cálculo se hizo de forma diferenciada, para la zona urbana y para la rural. Esto se debió a que la estructura de consumo calórico de los hogares muestra diferencias en los hábitos alimentarios según la zona —al igual que los requerimientos calóricos—, dado que la composición de la población por edad y tipo de actividad es diferente (Rosas y Gómez, 2010)

Se puede puntualizar que, en la elaboración de la CBA, es necesario determinar:

- El requerimiento de calorías del individuo promedio
- El grupo de hogares de referencia
- El aporte calórico de cada alimento al total de calorías consumidas por el grupo de hogares de referencia
- Los alimentos que conformarían la CBA y sus cantidades en gramos
- El costo de la CBA

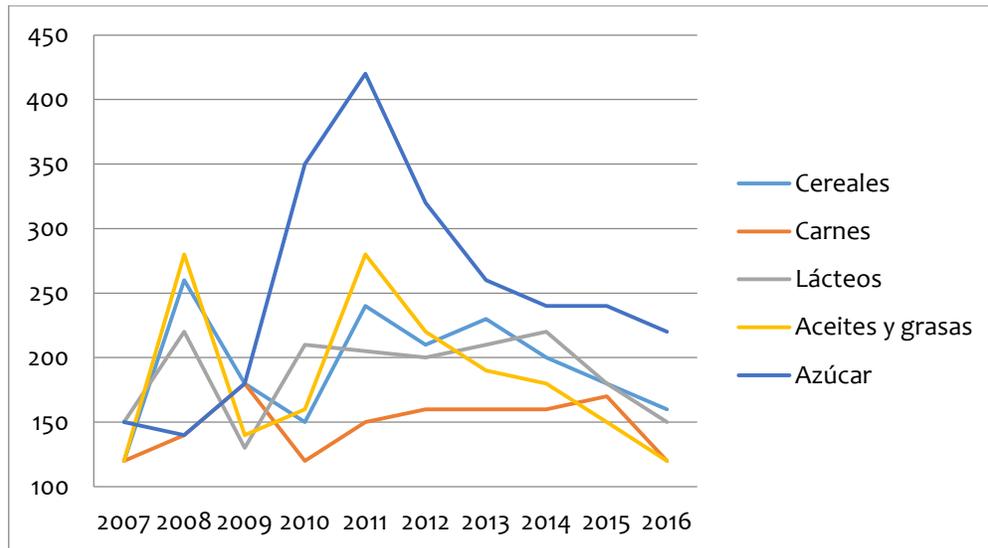
La canasta básica alimentaria es el conjunto de alimentos, expresados en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades de calorías de un hogar promedio. Sin embargo, debe quedar claro que representa un mínimo alimentario a partir de un padrón de consumo

de un grupo de hogares de referencia y no una dieta suficiente en todos los nutrientes. Por lo tanto, la canasta básica alimentaria no es una dieta ideal. En consecuencia, no debe ser utilizada como instrumento para la educación alimentaria nutricional, ni para establecer necesidades alimentarias de un individuo o una población en particular.

El Banco Mundial define la línea de pobreza y pobreza extrema a partir del ingreso diario de 1 y 2 dólares respectivamente. Por su parte, para la CEPAL, la línea de indigencia o extrema pobreza la determina la Canasta Básica de Alimentos, y la línea de Pobreza de la Canasta Básica Vital, recogidas ambas con base en encuestas de hogares nacionales (FAO, 2012).

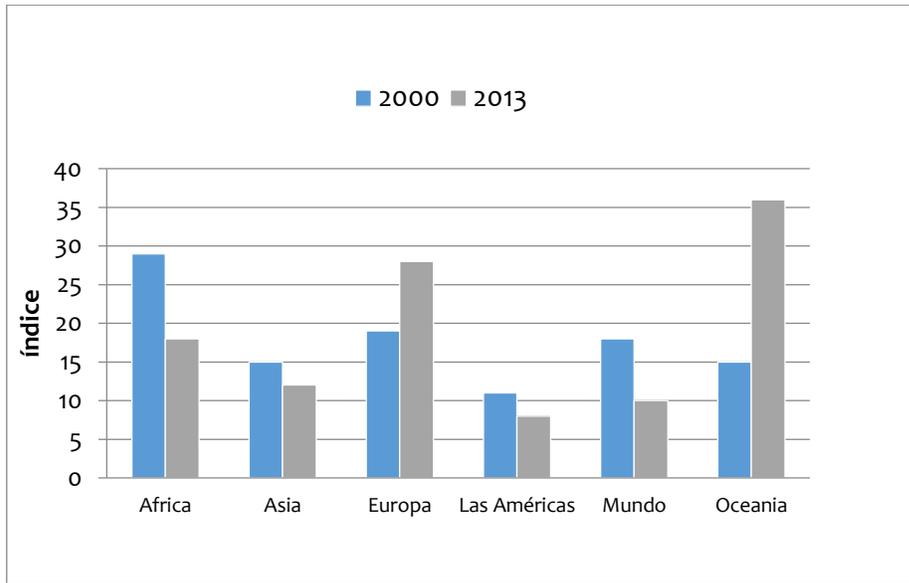
Gonzalo Chapela (2011) menciona que, para considerar “adecuados los alimentos se requiere que además sean culturalmente aceptables y que se produzcan en forma sostenible para el medio ambiente y la sociedad” (Chapela, p: 12, 2011). Su suministro no debe interferir con el disfrute de otros derechos humanos. La adquisición de los alimentos para una alimentación adecuada no debe costar tanto que se pongan en peligro otros derechos socioeconómicos. Tampoco se deben satisfacer a expensas del ejercicio de los derechos civiles o políticos.

Gráfica 4. Índice de precios de los alimentos 2007 -2016



Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO 2016.

Gráfica 5. Volatilidad de los precios nacionales de los alimentos 2000 -2013



Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO 2016.

3.8 Gasto de los hogares en la compra de alimentos

El gasto en alimentos es un indicador que muestra que es producto de las preferencias dentro de los hogares, del poder adquisitivo y la disponibilidad para la compra de alimentos. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2012) en México, se estima que el gasto promedio por hogar en alimentos asciende a 8,822 pesos trimestrales, 40.7% superior al registrado en el 2010.

En el 2012, el gasto en alimentos fue el que mayor participación tiene en el gasto de los hogares, con 34.0%, seguido del gasto en transporte. Los resultados de la encuesta indican que en el decil I, el de menores ingresos, el gasto en alimentos representa 52.2%; en el decil V, ingresos medios; dicho rubro significa 41.7%; y en el de ingresos altos —decil X—, 23% (ENIGH, 2012).

Lo anterior indica que los hogares de menores ingresos presentan mayor vulnerabilidad a cambios en los precios de los alimentos, aspecto que pudiera limitar la

inversión en factores que favorezcan el crecimiento económico de los mismos. Este es el caso de la educación.

Dentro del concepto de alimentos, el rubro de cereales es el que más participa en el gasto de los hogares. En particular, en los segmentos de menores ingresos, en donde representa más de 26% de las erogaciones. Destaca la relación inversa que existe entre el ingreso y el consumo de cereales; es decir, a menor ingreso, mayor es el consumo de estos productos. Es importante tener en cuenta dicho aspecto toda vez que, en los últimos años, este grupo de alimentos es el que mayor crecimiento y volatilidad ha mostrado en los precios.

En contraparte, acerca del gasto en productos que proveen proteína a la dieta de los mexicanos —como carnes, leche y sus derivados, así como pescados y mariscos—, el ingreso guarda una relación directa: a mayor ingreso, mayor es su consumo. De esta forma, la encuesta indica que el gasto en los citados productos para el decil de menores ingresos representa 18.7, 8.8 y 2.0% respectivamente. Mientras tanto, en el decil de ingresos altos, significa 26.2, 15.4 y 4.7 por ciento.

Para el caso particular del huevo, que representa una fuente importante de proteína en las familias mexicanas, en el 2012 representó 6.8% del gasto en alimentos en los hogares de menores ingresos. Mientras que, para los segmentos de ingresos medios, este concepto significó 5.4 por ciento.

La información de la ENIGH muestra que el porcentaje promedio del gasto en alimentos de la población del primer decil es de 52%, mientras que el porcentaje para la población del último decil es de 23%. Estos resultados hacen evidente una mayor dependencia y vulnerabilidad de los hogares de menores ingresos ante un alza de precios de los alimentos, aunque es indispensable señalar que los hogares de los primeros deciles también presentan un mayor autoconsumo respecto al gasto corriente no monetario.

3.9 Sistema alimentario

Nuestros antepasados se trasladaban de un sitio a otro en busca de alimentos para satisfacer sus necesidades básicas, hasta que aprendieron a cultivar el suelo y a criar animales. Desde

entonces, hombres y mujeres han dedicado mucho de su tiempo e inteligencia a desarrollar técnicas e instrumentos para incrementar la producción de alimentos en cantidades suficientes para superar los períodos de escasez.

Distintas formas de organización social han evolucionado a través del tiempo, modificando las relaciones directas entre el hombre, la tierra y los alimentos. Dentro de cada cultura, la necesidad de asegurar un suministro adecuado de alimentos, ha contribuido a moldear la estructura de la sociedad y los papeles que hombres y mujeres juegan al producir alimentos y distribuirlos a los consumidores. Sistemas injustos de alimentos han causado revoluciones sociales. En toda sociedad, la disponibilidad y los costos de los alimentos son variables y están estrechamente vinculados a las decisiones políticas. (FAO, 2016).

Durante el siglo XX, los países industrializados fueron capaces de establecer sistemas de producción y distribución de alimentos que satisficieran las necesidades de sus poblaciones. Desafortunadamente, las naciones desarrolladas son una minoría de la población mundial. En contraste, los países en desarrollo tienen similitudes en varios aspectos, como la baja o la nula tecnificación de la producción, la intensa migración rural – urbana que agrava la situación socioeconómica de las grandes ciudades. A esto hay que sumar que no se ha logrado ningún progreso significativo para reducción de la pobreza (FAO, 2012).

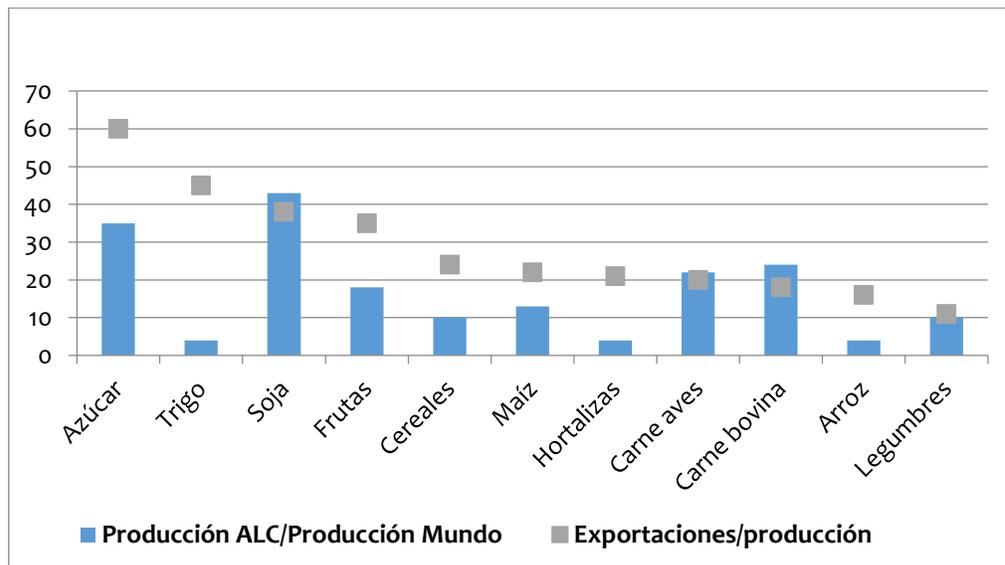
Dentro de las estrategias nacionales, las políticas generalmente han dado alta prioridad al suministro de alimentos básicos a sus ciudadanos. Durante la primera mitad de este siglo, el problema del suministro de alimentos fue estimado en términos de cantidades requeridas para satisfacer la demanda nacional. La solución se planteó de una manera bastante directa, para incrementar la producción nacional, construir instalaciones de almacenaje y, como última medida, realizar importaciones para cubrir cualquier déficit (FAO, 2016).

Durante la década de los sesenta, al aumentar la producción de alimentos para satisfacer la demanda creciente de las áreas urbanas, se hizo evidente que también eran necesarias modificaciones en la estructura y funcionamiento del mercadeo. Para que la disponibilidad física de alimentos se traduzca efectivamente en una oferta oportuna, las

instalaciones y servicios para el mercadeo tienen que crecer al menos al mismo ritmo que la producción nacional, más las importaciones. Dentro de este contexto, los planificadores empezaron a concentrar sus esfuerzos tanto en la producción como el mercadeo en el sistema de alimentos (FAO, 2016).

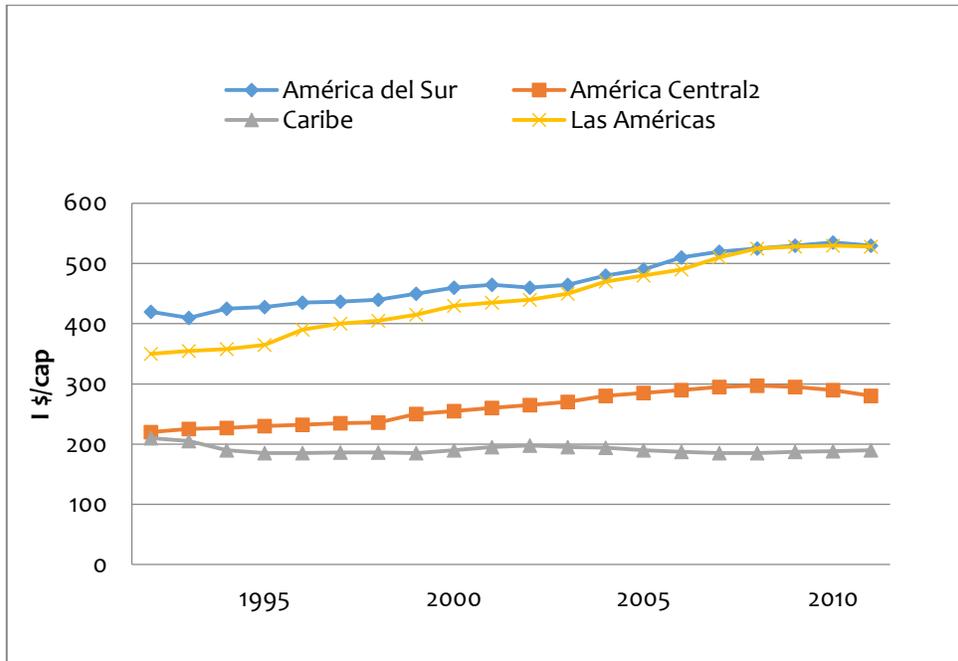
En la gráfica cinco y seis se observa la importante participación de la producción agroalimentaria en América Latina sobre la producción mundial. También se aprecian tanto la participación de las exportaciones sobre la producción regional en productos básicos, como el crecimiento del valor de la producción agroalimentaria para América Latina.

Gráfica 6. Participación de la Producción Agroalimentaria de América Latina y el Caribe en la Producción mundial y las Exportaciones 2009 -2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico de la Alimentación, 2014

Gráfica 7. Tendencia del valor de la producción de alimentos (1990-1992 - 2009-2011)



Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico FAO, 2014

Del gráfico 7, se observa que el sistema alimentario comprende los vínculos entre la producción, distribución y consumo de alimentos de una comunidad. En el caso de las pequeñas comunidades es necesario entender la continuidad y el cambio, así como los factores ecológicos que determinan el tipo de producción de cada comunidad y región. Lo anterior describiría a una comunidad hacia el interior, pero los alimentos externos — externos al sistema— deben comprenderse en una dinámica más compleja que involucra la demanda y producción a partir de la escasez de ciertos productos o de la insuficiencia de almacenamiento de alimentos. También el gusto, el acceso a los alimentos y la división social son otros factores que dan movimiento al sistema (Maletta, 2003).

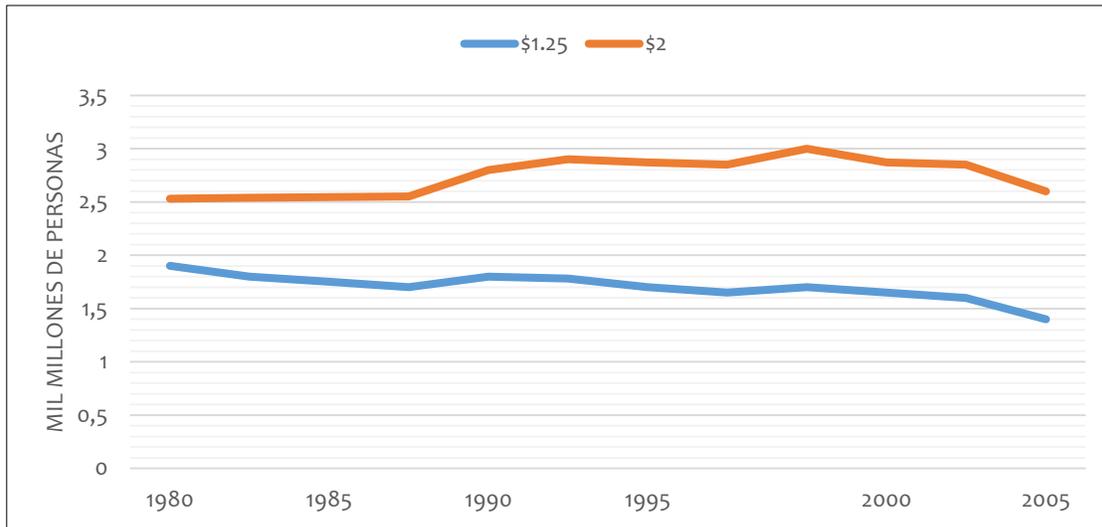
Además de considerar el sistema alimentario como un flujo de valores, éste debe ser concebido también como un flujo de información que va desde los productores de insumos y medios de producción para la agricultura, hasta los consumidores y viceversa. Sin perjuicio de lo anterior, el trabajo está centrado en el sistema alimentario como sistema social. Se trata de un sistema distinto a otros de producción y consumo de bienes, debido a los determinantes biológicos y culturales del punto de partida —la agricultura y la nutrición humana— (PNUD, 2012).

Tabla 7. Exportaciones e Importaciones en AL y el Caribe, 2014 -2015

País/región	Exportaciones		Importaciones	
	2014	2015	2014	2015
Argentina	37 387	34 368	1 786	1 783
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1914	1486	820	698
Brasil	81 250	73 078	11953	9513
Chile	16 498	15 087	6394	5934
Colombia	7309	6918	6180	5752
Costa Rica	4349	4146	2237	1858
Ecuador	9676	9348	2208	1944
El Salvador	1041	1110	1739	1794
Guatemala	4881	4882	2585	2591
Honduras	2428	2553	1472	1552
México	25 820	26 767	26 815	24 584
Nicaragua	2395	2257	968	1010
Panamá	552	492	1645	1676
Paraguay	6437	5298	956	867
Perú	8043	7521	4598	4465
Uruguay	6038	4793	1356	1262
Venezuela (República Bolivariana de)	43	83	8645	3848
América Latina y el Caribe	219 453	203 491	88 536	76 965
El Caribe	3391	3304	6181	5835
Mesoamérica	41 467	42 207	37 461	35 064
Sudamérica	174 595	157 979	44 895	36 066

Fuente. Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico de la FAO, 2014

A pesar de estos adelantos, el problema del hambre y la desnutrición —lejos de reducirse durante los pasados 25 años— ha crecido en muchas áreas geográficas. Esto se debe fundamentalmente a los bajos niveles de ingresos de altos porcentajes de la población en muchos países en desarrollo. Como se observa en la gráfica 7, los ingresos son a menudo tan bajos que los alimentos requeridos para vivir a niveles mínimos de salud no pueden ser adquiridos, inclusive cuando la comida está disponible en las plazas de mercado (FAO, 2016).

Gráfica 8. Porcentaje de población de personas que viven con menos de \$1.25 y \$2 dls. al día

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2013).

Bajo este concepto de seguridad alimentaria, cualquier análisis de cadenas agro-alimenticias debe considerar no sólo la eficiencia en la producción y la distribución sino también la capacidad real de los diferentes segmentos de la población para adquirir y hacer un uso adecuado de los alimentos básicos. En consecuencia, además de la común evaluación de costos económicos y beneficios, se debe dar más atención a los costos y beneficios sociales de políticas, acciones y proyectos alternativos (FAO, 2016).

En estos tiempos, casi todos los países en desarrollo carecen de información sistemática, la cual permitiría —a quienes toman decisiones— adjudicar recursos a cultivos, sistemas de producción y mercadeo, para asegurar que todos tengan acceso a los alimentos básicos.

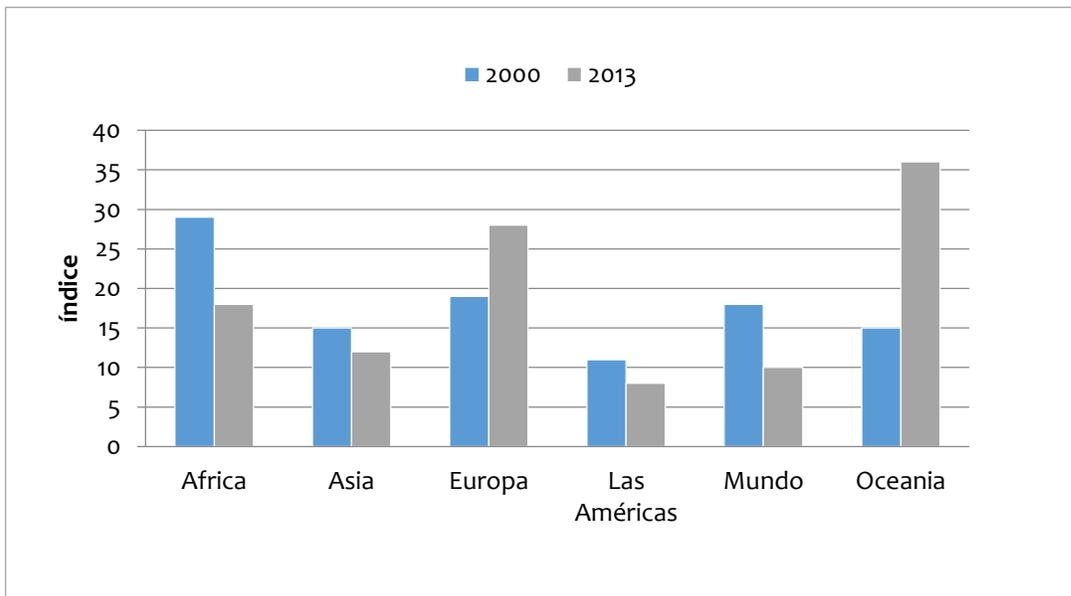
3.10 El sistema alimentario mundial y el cambio climático

En relación con la importancia del tema expuesto con anterioridad, los sistemas alimentarios mundiales ejercen una determinante influencia en la alimentación y bienestar humano. Según el Informe 2016 de las Naciones Unidas sobre el Estado Mundial de la

Agricultura y la Alimentación, el mundo enfrenta un doble desafío sin precedentes: “Erradicar el hambre y la pobreza y estabilizar el clima mundial antes de que sea demasiado tarde”. Los objetivos de la Agenda 2030 sobre el desarrollo sostenible, el Acuerdo de París sobre el cambio climático y la comunidad internacional asumieron la responsabilidad de construir un futuro sostenible y erradicar el hambre y la pobreza para el año 2030 y al mismo tiempo hacer frente a la amenaza del cambio climático, la cual requerirá una profunda transformación de los sistemas alimentarios y agrícolas en todo el mundo (FAO, 2016).

Lograr la transformación para la agricultura sostenible supone un gran desafío. Será necesario realizar cambios de una manera que no ponga en peligro la capacidad de los sectores agrícolas —los cultivos, la ganadería, la pesca y la actividad forestal— para satisfacer las necesidades mundiales de alimentos. Se prevé que la demanda mundial de alimentos en 2050 aumente al menos un 60 % por encima de los niveles de 2006, impulsada por el crecimiento demográfico y de los ingresos, así como por la rápida urbanización.

Gráfica 9. Volatilidad de precios nacionales de los alimentos (2000 -2013)



Fuente: Elaboración propia con datos del *Anuario Estadístico FAO*, 2014

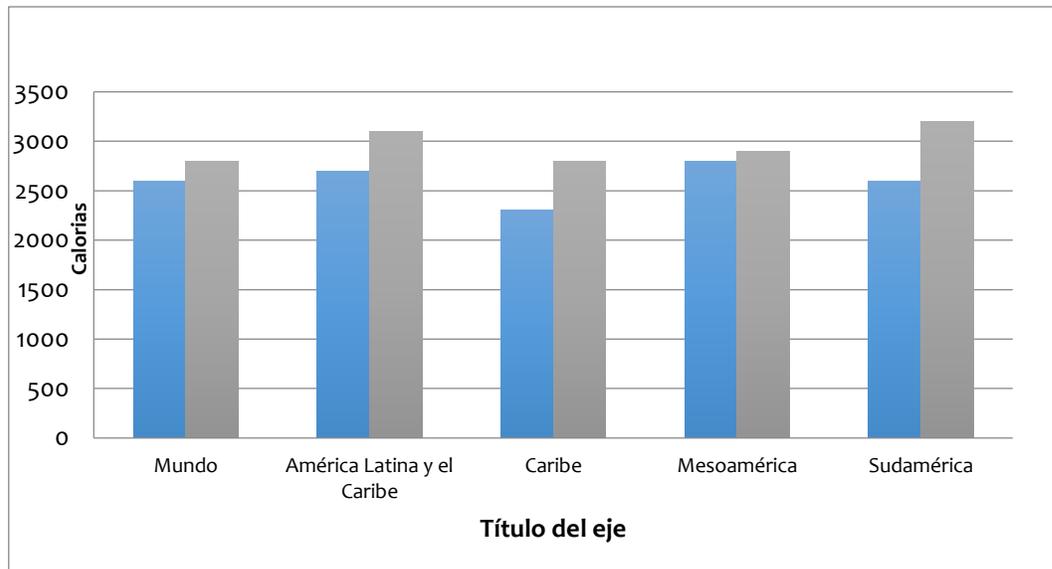
En las próximas décadas, el crecimiento demográfico se concentrará en las regiones con la mayor prevalencia de la subalimentación y elevada vulnerabilidad a los efectos del cambio climático. Al mismo tiempo, los esfuerzos por parte de los sectores agrícolas por contribuir a un mundo neutral en cuanto a emisiones de carbono están llevando a demandas contrapuestas de acceso al agua y a las tierras utilizadas para producir alimentos y energía. A esto se suma la tensión impuesta por las iniciativas de conservación forestal, las cuales, si bien reducen las emisiones de gases de efecto invernadero, limitan las tierras disponibles para la producción agropecuaria (FAO, 2016).

También será necesario que la transformación involucre a millones de productores de alimentos en la adaptación a los efectos del cambio climático. Las consecuencias ya se están haciendo sentir en los sectores agrícolas, especialmente en las regiones tropicales, donde vive la mayoría de quienes son pobres y padecen inseguridad alimentaria. También debe revertirse el deterioro generalizado de la base de recursos naturales de la agricultura, que va desde el suelo hasta los bosques y la pesca y que constituye una amenaza para la sostenibilidad de la producción de alimentos. Por lo tanto, se necesita una amplia transformación de los sistemas alimentarios y agrícolas para garantizar la seguridad alimentaria mundial, proporcionar oportunidades económicas y sociales para todos, proteger los servicios eco sistémicos de quienes depende la agricultura y aumentar la resiliencia ante el cambio climático (FAO, 2016).

Sin la adaptación al cambio climático no será posible lograr la seguridad alimentaria para todos y erradicar el hambre, la malnutrición y la pobreza. Las caídas de la productividad tendrán serias consecuencias para la seguridad alimentaria. La escasez de suministros alimentarios dará lugar a una elevación importante de los precios de los alimentos, mientras que la mayor variabilidad del clima tendrá como resultado un aumento de la volatilidad de los precios. Dado que las zonas más afectadas serán aquellas que ya sufren altos índices de hambre y pobreza, los aumentos de los precios de los alimentos afectarán directamente a millones de personas de bajos ingresos. Entre los más vulnerables estarán quienes dependan de la agricultura para sus medios de vida e ingresos, especialmente los pequeños productores de los países en desarrollo (FAO, 2016). Sin embargo, la gráfica 9 muestra la disponibilidad de calorías per cápita en aumento en los

últimos años, resultado de los adelantos tecnológicos y científicos pero a un costo ambiental altísimo.

Gráfica 10. Disponibilidad alimentaria global en América Latina en calorías diarias por persona



Fuente: Elaboración propia con datos de FAO, 2014.

Es así que la alimentación y la agricultura deben ocupar un lugar central en los esfuerzos mundiales para adaptarse al cambio climático, a través de políticas y medidas que aborden la vulnerabilidad y los riesgos y fomenten sistemas agrícolas que sean resilientes y sostenibles. Estas medidas deben comenzar con una mayor intensidad en los efectos del cambio climático y resultará cada vez más difícil reforzar la resiliencia.

Por medio de la introducción de prácticas agrícolas sostenibles pueden lograrse importantes mejoras en la seguridad alimentaria y en la resiliencia ante el cambio climático. Según una estimación de la FAO, el número de personas que se hallen en riesgo de padecer subalimentación en los países en desarrollo en 2050 podría reducirse en más de 120 millones si se emplean variedades generalizadas de cultivos eficientes en nitrógeno. Aun así y a pesar del aumento en la disponibilidad calórica per cápita, el acceso a los alimentos parece seguir siendo un problema mundial (FAO, 2016).

En particular, los pequeños productores se enfrentan a numerosas barreras en el camino hacia la agricultura sostenible, tales como el acceso limitado a los mercados, el

crédito, el asesoramiento de extensión, la información meteorológica, las herramientas de gestión de riesgos y la protección social. Las mujeres, que constituyen aproximadamente el 43 % de la fuerza de trabajo agrícola en los países en desarrollo, se encuentran especialmente desfavorecidas, con menos recursos y derechos que los hombres. Tienen un acceso incluso más limitado a la información y los servicios, al tiempo que atienden tanto responsabilidades domésticas determinadas por el género, como una carga de trabajo agrícola cada vez más pesada debido a la emigración masculina.

La agricultura, y el sector alimentario en general, tienen una importante responsabilidad en la mitigación del cambio climático. Conjuntamente, la agricultura, la actividad forestal y el cambio del uso de la tierra contribuyen con alrededor de la quinta parte de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. Las emisiones de dióxido de carbono de la agricultura pueden atribuirse principalmente a la pérdida de materia orgánica por encima y por debajo del suelo, a través de los cambios en el uso del suelo. Estos son, la conversión de los bosques en pastizales o tierras de cultivo y la degradación de la tierra, como la ocasionada por el pastoreo. La proporción del sistema alimentario en su conjunto en el total de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero es aún mayor: la fabricación de productos agroquímicos, el uso de energía fósil en las actividades agrícolas y en el transporte, la elaboración y la venta al por menor —posteriores a la producción— generan nuevas emisiones (FAO, 2016).

3.11 Sistemas alimentarios y malnutrición

La malnutrición en todas sus formas, la desnutrición, las carencias de micronutrientes y el sobrepeso y la obesidad impone costos económicos y sociales inaceptablemente altos a los países de todos los niveles de ingresos. El informe sobre el estado mundial de la agricultura y la alimentación 2013 —que lleva por subtítulo “sistemas alimentarios para una mejor nutrición”—, sostiene que para mejorar la nutrición y reducir estos costos debe comenzarse por la alimentación y la agricultura.

La función tradicional de la agricultura para la producción de alimentos y la generación de ingresos es fundamental, pero la agricultura y todo el sistema alimentario,

desde los insumos y la producción, pasando por la elaboración, el almacenamiento, el transporte y la venta al por menor, hasta el consumo, pueden contribuir en mayor medida a la erradicación de la malnutrición (FAO, 2014).

La malnutrición impone altos costos a la sociedad. Según el Informe sobre Sistemas Alimentarios, 2014, de la FAO, indica que 868 millones de personas —el 12,5 % de la población mundial— están subnutridas en cuanto al consumo de energía alimentaria. Sin embargo, estas cifras representan tan solo una fracción de la carga mundial de la malnutrición. Se calcula que el 26 % de los niños del mundo padecen retraso del crecimiento, 2,000 millones de personas sufren de carencia de micronutrientes y 1,400 millones de personas tienen sobrepeso, de los cuales 500 millones son obesos. La mayoría de los países están lastrados por múltiples tipos de malnutrición, que pueden coexistir dentro de un mismo país, familia o individuo.

Aparte del costo social, el costo para la economía mundial causado por la malnutrición, como resultado de la pérdida de productividad y los gastos directos de atención sanitaria, podría representar hasta un 5% del producto interno bruto (PIB) mundial, equivalente a 3,5 billones de dólares al año o 500 dólares por persona. Se calcula que los costos de la desnutrición y las carencias de micronutrientes representan entre el 2% y el 3% del PIB mundial, lo que equivale entre 1.4 y 2.1 billones de dólares por año. La malnutrición infantil y materna, en particular la insuficiencia ponderal infantil, las carencias de micronutrientes y las prácticas inadecuadas de lactancia materna, imponen la mayor carga sanitaria, con diferencia, relacionada con la nutrición a escala mundial, ya que ocasiona casi el doble de los costos sociales del sobrepeso y la obesidad entre los adultos (FAO, 2014).

Si bien la carga social debida a la malnutrición infantil y materna ha disminuido casi a la mitad durante los dos últimos decenios, mientras que la debida al sobrepeso y la obesidad casi se ha duplicado, la primera sigue siendo, con mucho, el mayor problema, especialmente en los países de bajos ingresos. La desnutrición y las carencias de micronutrientes deben por lo tanto, seguir siendo la máxima prioridad de la comunidad mundial en materia de nutrición en el futuro inmediato (FAO, 2014).

El desafío para los responsables de las políticas es hallar la forma de afrontar estos problemas y, al mismo tiempo, evitar o invertir la aparición del sobrepeso y la obesidad. Se trata de un desafío importante, pero los beneficios son altos. Para hacer frente a la malnutrición son precisas medidas integradas en distintos sectores. Las causas inmediatas de la malnutrición son complejas y multidimensionales. Entre ellas figuran la insuficiente disponibilidad de alimentos inocuos, variados y nutritivos, o el insuficiente acceso a ellos; la falta de acceso a agua salubre, saneamiento y atención sanitaria; y formas de alimentación infantil y dietas inapropiadas de los adultos.

Las causas fundamentales de la malnutrición son incluso más complejas y abarcan el entorno económico, social, político, cultural y físico más amplio. Para hacer frente a la malnutrición, por lo tanto, son precisas medidas integradas e intervenciones complementarias en la agricultura y el sistema alimentario en general, la sanidad pública y la educación, así como en ámbitos de políticas más amplios. Dado que las intervenciones necesarias interesan los ámbitos de competencia de varias instituciones gubernamentales, se requiere un apoyo político de alto nivel para fomentar la coordinación necesaria entre los diferentes sectores (FAO, 2014).

Tabla 8. *Tasas de crecimiento promedio del valor agregado agrícola (VAA) y del PIB promedio por regiones*

Región	Valor agregado agrícola (VAA)			PIB				
	2000-04	2005-09	2010-14	2000-14	2000-04	2005-09	2010-14	2010-14
Unión Europea	1.5	-0.4	0.6	0.6	2.0	0.6	0.8	1.1
América Latina y el Caribe	3.0	2.0	3.1	2.7	1.2	2.3	2.2	1.9
OECD	1.6	1.1	1.2	1.3	1.7	0.2	1.1	1.0
Norteamérica	4.8	2.6	1.8	3.1	1.7	0.0	1.3	1.0
Mundo	2.7	2.9	2.9	2.8	1.9	1.3	1.8	1.6

Fuente: Elaboración propia con Datos del Banco Mundial 2014

3.12 Enfoques de Políticas Públicas para la Seguridad Alimentaria

El concepto de política pública se mueve en un rango de definiciones muy variadas, con énfasis muy distintos, desde opciones de máxima amplitud que prácticamente abarcan “toda” la vida del Estado, hasta opciones restrictivas a ciertos tipos de acción pública muy específica, que dejan por fuera dimensiones muy importantes, aunque complejas, de la interacción Estado – Sociedad.

Para Luis Aguilar (2009): Una política pública es:

- a) Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público;
- b) Acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía;
- c) Acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas;
- d) Acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.

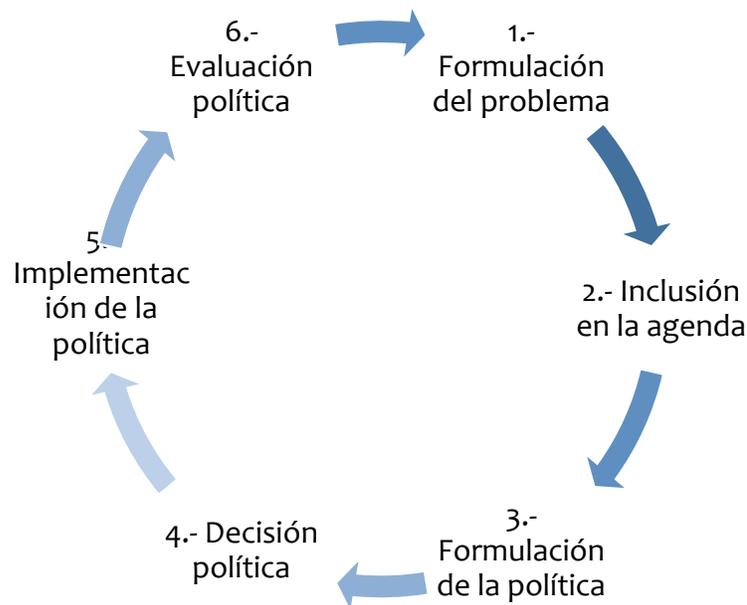
Las políticas públicas para H.D. Lasswell son el conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco de gestión un área determinada de conflicto o tensión social. Dicho conjunto de decisiones incorpora cierta dosis de coerción y obligatoriedad (Lasswell, 1962).

Para Meny y Thoeing, 1992, el estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. Esto es: ¿qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios? Aunque a primera vista, esta perspectiva científica puede parecer evidente y está lejos de ser espontánea porque estamos marcados por reflejos que nos impiden observar los hechos, comprender los pormenores o administrar lo cotidiano.

Desde sus inicios en el siglo XX, el estudio diferenciado de las políticas públicas como cuerpo analítico independiente y separado de los reduccionismos economicistas o

meramente politicistas se ha caracterizado por concebir a la política pública como un “proceso”. Los modelos de formación de políticas públicas han evolucionado desde la identificación de un proceso vertical y secuencial donde las decisiones fluyen desde arriba hacia abajo (Lasswell, 1962), hacia los modelos que ponen de relieve los procesos de definición de la agenda pública (Kingdon, 1984); los modelos de corte iterativo que implican la re-elaboración de los problemas y la agenda pública a partir de los resultados de las políticas precedentes (Hoppe, Van de Graaf y Vand Dijk, 1985); los modelos basados en la interacción de los actores (Grindle y Thomas; 1991); y los modelos basados en la síntesis de la iteración y la interacción para la gerencia social de políticas y programas.

Tabla 9. El ciclo de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia, con datos del Área de Desarrollo Rural, Seguridad Alimentaria y Nutrición, FAO, América Latina sin Hambre, 2012

El modelo de Kingdon (1984) ofrece una importante evolución. Es un modelo centrado en la definición de agenda, en la cual, para efectos analíticos, se incluyen en ella por primera vez, dos actividades clave: la definición del problema y la generación de alternativas. Ambas actividades están relacionadas, aunque dominadas por distintos actores, entre los

cuales se destaca el gobierno —que da lugar, por ejemplo, a la agenda gubernamental— y otros menos visibles pero importantes políticamente —que dan lugar, por ejemplo, a la agenda política y a la agenda para la “decisión”—. Lo importante radica en que ambas actividades tienen sus propias corrientes y dinámicas, que cuando logran confluir, dan lugar a políticas públicas sólidas con mejores resultados (Pérez M.A., 1999).

Kingdon menciona básicamente tres corrientes que participan en la definición de agenda: 1) la de los “problemas”, en la cual los problemas se están definiendo, a través de eventos, indicadores o información que fluyen desde la acción, lo que por demás es muy relevante pues empieza a aparecer un papel importante para la evaluación y el seguimiento; 2) la de “política”, que sigue los grandes movimientos o problemas nacionales; 3) y la de “las políticas”, caracterizada, por la generación de ideas —supuestamente para enfrentar problemas—, de las cuales algunas van descartándose, sobreviviendo aquellas que resultan viables y que luego se traducirán en acciones. Las dos primeras corrientes conducen a la definición del problema y la tercera, a la generación de alternativas. Cada una está movida por sus propios actores, dinámicas y dificultades. Cuando confluyen, se obtienen los mejores resultados.

Los otros componentes analíticos, gestión y evaluación, no se destacan en el modelo de Kingdon, aunque la información sobre lo que sucede en la acción empieza a confluir en la generación de alternativas. La gestión, por su parte, aparece articulada implícitamente con la corriente de generación de alternativas, pues los ejecutores son parte de los actores centrales de la generación de alternativas.

Los holandeses Hoppe, Van de Graaf y Van Dijk (1985) fortalecen, por su parte, la interacción entre la formulación de la política (que incluye la elaboración de alternativas y la selección de una de ellas) y la implementación. En efecto, de las fases que ellos plantean para una política pública —la construcción de una agenda, la elaboración del proyecto o la generación de alternativas, la adopción del proyecto o de una alternativa; la implementación, la evaluación y el reajuste—, ellos privilegian el diálogo continuo entre generación de alternativas y su puesta en ejecución. Es un diálogo difícil, donde hay choque de intereses. Su éxito condiciona, a su vez, el éxito de los resultados de las políticas públicas. Para que éste fluya, la evaluación debe existir y se convierte, entonces, en un

instrumento clave. A diferencia del modelo anterior, la determinación del problema inicial no está en la base de la acción (Pérez M.A., 1999).

Uno de los principales problemas de los sectores sociales es su poca capacidad para precisar los objetivos buscados. Ello se explica, en parte, por la dificultad para definir adecuadamente los problemas que se quieren atacar y las causas que los originan; por la poca inclinación y, a veces, rechazo a sintetizar en afirmaciones precisas y verificables lo que se quiere hacer; así como por la multiplicidad de dimensiones, intereses y sectores involucrados en el análisis de la situación. En estos tres aspectos se debe avanzar significativamente. Es así que existen propuestas alternativas como el “Modelo interactivo e iterativo de formación de políticas y programas” que intentan conjuntar propuestas e ideas de varios modelos propuestos, construyendo un modelo más interactivo con la realidad.

Con todo, los tomadores de decisión de los gobiernos nacionales, gobiernos locales y la cooperación internacional para el desarrollo deben ser plenamente conscientes de una noción general de “política pública”, entendida como un conjunto articulado de decisiones orientadas a la resolución de un problema, o para la realización de un objetivo considerado de interés público. Por lo tanto, tiene que ver con preguntas como: ¿qué hacen (o qué no hacen) los gobiernos? ¿Por qué lo hacen? ¿Qué diferencias ello implica? ¿Quiénes ganan? ¿Qué ganan? y ¿por qué ganan? Dicho de otra forma, se trata de investigar cómo, por qué y cuáles son los efectos de determinados cursos de acción —o inacción— adoptados por los gobiernos. Esto último, desde una visión moderna e integradora de los avances teóricos más recientes, implica la consideración del ciclo de políticas como un proceso en el que intervienen múltiples actores de forma interactiva y se producen re-elaboraciones en las distintas fases del ciclo de políticas a partir de la acción de los actores y los resultados intermedios y finales de los paquetes de soluciones propuestos (AECID- FAO- Sin hambre, 2012).

Tabla 10. Fases y características del proceso de la política

FASE	CARACTERÍSTICAS
Iniciación	<ul style="list-style-type: none"> -Planteamiento creativo del problema. - Definición de los objetivos. - Diseño innovador de opciones. - Explicación preliminar y aproximativa de los conceptos, aspiraciones y posibilidades
Estimación	<ul style="list-style-type: none"> -Investigación cabal de conceptos. - Examen científico de los impactos correspondientes A cada opción de intervención o al no hacer nada. - Examen normativo de las consecuencias probables. - Bosquejo del programa. - Establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento.
Selección	<ul style="list-style-type: none"> -Debate de las opciones posibles. - Compromisos, negociaciones y ajustes. - Reducción de la incertidumbre de las opciones. - Integración de los elementos ideológicos y no racionales En la decisión. - Decisión entre las opciones. - Asignación de la responsabilidad

Fuente: Acción local, Cabrero E., 2005.

Considerando el cuadro anterior y conforme a Cabrero (2005), se puede integrar a las fases de política pública el concepto de gobernanza, entendida como un nuevo estilo de gobernar. Este es un modelo distinto de control jerárquico, en el cual se trata de gobernar mediante un mayor grado de cooperación e interacción entre el estado y los actores no estatales, por medio de “redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Cabrero, 2005 p. 22).

3.12.1 Una perspectiva incrementalista y transaccional contra la inseguridad alimentaria

En las últimas décadas las políticas sociales han sufrido un viraje en su orientación, incorporando el componente participativo, desde los modelos de desarrollo de la comunidad hasta modelos más centrados en la decisión de los ciudadanos. Estas experiencias han dado lugar a la realización de diversas investigaciones. En este marco, el estudio de las políticas sociales contemporáneas y, en particular, el estudio de la implementación de las políticas han experimentado una serie de cambios en sus perspectivas de análisis. Muchos han sido los enfoques desarrollados en el campo tanto de la sociología política, como de la politología. Algunos avances se desarrollaron con ciertos “alti- bajos” y limitado poder explicativo. Otras perspectivas, en cambio, contribuyeron a esclarecer de la forma más apropiada el amplio y complejo campo de los procesos políticos contemporáneos, sobre todo en las sociedades democráticas (Cabreró, 2005).

Es así que en el marco de la compleja búsqueda de dimensiones analíticas que sustenten el estudio de las políticas sociales para enfrentar la inseguridad alimentaria, se vuelve a la polémica centrada fundamentalmente, en la cuestión de que si la política era esencialmente la decisión o acción exclusiva del gobierno o implicaba algo más. En este contexto, las pioneras investigaciones de teóricos como Lindblom, (1959) y Lowi (1964 y 1972) comenzaron a incorporar, con cierto éxito, una perspectiva de análisis en la que se proponía minimizar el solitario protagonismo gubernamental y simultáneamente aumentar el peso de los individuos, de sus organizaciones, y de sus capacidades de negociación e incidencias en las políticas.

Esta perspectiva que concibió a la elaboración de cada política como resultado de la contienda de fuerzas sociales y sentó las bases para el desarrollo del enfoque incrementalista de la política. Especialmente, en relación a este último, el debate parece haber dejado atrás la idea de una política implementada de forma lineal y mecánica orientada a cumplir objetivos (Molina, 2002).

Para muchos Lindblom, es uno de los máximos exponentes y precursores del incrementalismo. En su concepción una “política no es algo que acontece de una vez por

todas. Elaborar una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados, que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones” (Lindblom; 1959, p.86). Esta perspectiva implica analizar la formación de las políticas sociales desde un punto de vista procesual.

Originariamente la perspectiva de análisis incremental de las políticas surge como reacción contra un enfoque racional —enfoque administrativistas o racionalistas—, en el que la formación de las políticas estaría constituida por un esquema de decisión racional o de solución racional de problemas, perspectiva en la que la implementación de la política aparecería como una estrategia de realización de objetivos que procede rigurosamente en función de criterios de eficiencia económica y de eficiencia técnica (Molina, 2002).

Desde la perspectiva incremental, el esquema canónico de análisis y decisión racional implica un único modelo de planificación central y decisión única gubernamental que eliminaría la compleja naturaleza de conformación de los asuntos públicos. Los ciudadanos resuelven sus problemas en la mayoría de los casos, a partir de libres competiciones, arreglos, cooperaciones, más que por la vía de un sistema rígido de intervención gubernamental y regulatoria del Estado. En este sentido el análisis racional/administrativista de las políticas debe contemplar las estrategias de acción colectiva que los actores emprenden junto a las sinergias desatadas (Molina, 2002).

Las políticas generalmente se ponen en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios. Es una acción con sentido. Pero más allá de ello, una política contiene un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, causal. La política es un proceso, “un curso de acción” (Anderson, 1989), que involucra a todo un conjunto complejo de decisores y operadores, más que la decisión singular, suprema e instantánea (Aguilar, 1996).

Una política no sería entonces, la simple decisión deliberada de los actores gubernamentales. “Hay que incorporar las muchas y diversas decisiones de todos los actores participantes, gubernamentales y extra-gubernamentales, que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan

después a la práctica, haciéndola y rehaciéndola, con el resultado muy probable que los resultados finales no se asemejen a las intenciones y planes originales” (Aguilar, 1996).

En este sentido, numerosas han sido las críticas al modelo administrativista formal de las políticas. El modelo de la planeación, reconoce que la implementación puede fracasar porque el plan original era impracticable. Pero no reconoce el punto importante de que muchas de las restricciones, tal vez la mayoría, se encuentran ocultas en la etapa de planificación, y sólo se descubren durante el proceso de implementación. Además, las condiciones de factibilidad cambian en el curso del tiempo; las restricciones anteriores desaparecen o son superadas, mientras surgen otras nuevas. El intervalo de la solución sufre transformaciones continuas, se contrae en una dirección, se expande en otras (Majone y Wildavsky, 1979, p.266).

En esta dirección, Bardach (1979) sostiene que el análisis del desarrollo de las políticas debería reducir al mínimo la importancia de metas y planes: unas políticas adoptadas con autoridad serían “únicamente una colección de palabras” que antecede a la implementación, a lo sumo son un punto de partida para una negociación.

La etapa de formulación de políticas prescribe procedimientos que guían la implementación para el logro de los resultados deseados o proyectados con base en ciertos supuestos. Sin embargo desde el incrementalismo se señala que en los hechos concretos, la implementación puede desviarse de los cursos de acción previstos por causas diversas que pueden incidir en su ejecución. Así, algunos actores podrían interesarse en los efectos que tienen ciertas políticas sobre la población, por lo tanto intentarían modificar la conceptualización original de las políticas, intentado cambiar las premisas, los modelos y teorías que dan base a las propuestas de las políticas (Merino; 2011).

Las políticas, son entonces corrientemente diseñadas e implementadas desde el gobierno, pero también potencialmente sujetas a reelaboración en la misma interacción dinámica con los actores sociales. Toda implementación de las políticas contiene mecanismos autocorrectivos, en el que las mismas interacciones establecen o hacen a las políticas. En síntesis, la transacción hace a las políticas de forma incremental, la modifica, ajusta y perfecciona.

La programación, el diseño y ejecución de una política, no son sencillamente el producto de un delicado cálculo tecnocrático o de una preferencia gubernamental. Son, en cambio el resultado del análisis, discusión y comunicación recíproca de los diversos actores sociales, políticos y gubernamentales, involucrados en su formulación, aceptación y puesta en marcha. En definitiva de todos los actores y sectores involucrados en la construcción de la cuestión (Molina, 2002).

Ello explicaría el hecho de que la política no es sólo lo que desde el Estado se idea e intenta hacer, sino que es lo que realmente logra hacer en interacción con actores políticos y sociales, más allá de simples planificaciones (Aguilar 1996).

Las políticas no se desarrollan en el papel, ni son meros resultados de acciones gubernamentales. Es en el mundo real en donde se materializan las tramas de relaciones entre actores, instituciones y organizaciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales presentes en todo proceso de formación e implementación de las políticas. Si bien desde el ámbito gubernamental el diseño de los programas sociales implica la adopción de una perspectiva ideológica en el cual se construye al “otro”, objeto de la intervención y, en el que a partir de un conjunto de rasgos y atributos tipifican a un colectivo sobre el que posteriormente habrá que actuar. No obstante, la población objeto de los programas e intervenciones, no son moldeados por las políticas. Los sujetos no solo reciben las políticas sino que las hacen: “las construyen, deconstruyen y reconstruyen”, en un proceso de doble y recíproca determinación y construcción (Aguilar 1996).

Estudios pioneros en esta temática (Lindblom, 1996) sugieren que la transacción entre actores gubernamentales y sociales puede pensarse como un proceso amalgamado de negociaciones/relaciones activas, en el que la población involucrada en las políticas, más allá de simples sujetos receptores, constituyen actores que tienen la potencialidad no solo de aceptar, sino de rechazar y modificar las políticas planteadas desde espacios de mayor poder de ejecución. Así, en el momento de su implementación, los programas son replanteados en la misma interacción dinámica, lo que implica también incorporar junto al incrementalismo una perspectiva transaccionalista de las políticas (Aguilar, 1996).

El actor principal que está en el fondo de una perspectiva transaccionalista de la política, es una vez más un actor o agente activo, con capacidades activas y creativas y sobre todo con capacidades y posibilidades de “dar otra direccionalidad al plan de intervención original”. En este sentido, la etapa de implementación no siempre refleja lo diagramado en un momento anterior de planificación y diseño, sino que la política adquiere una forma diferente en el proceso de interacción dinámica con la población.

En la perspectiva incrementalista, la propuesta relacional y transaccional de corregir las políticas, parte del supuesto que la acción social genera una gran variedad de “arenas de decisión”. En ellas participan múltiples actores, todos ellos dotados de conocimiento local, información parcial y un capital acumulado de prácticas.

En función de estas consideraciones teóricas, el resultado de las políticas sociales, se gestaría en diferentes “campos o arenas de poder”. En este sentido, la importancia radica en cómo se configura un nuevo escenario, en el que no se trata de quién debe perder y quién debe ganar, sino de ver el haz de negociaciones, interacciones y contiendas desplegadas. Así “las áreas de implementación de la política o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder, cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupos” (Lowi, 1975, p.101).

La premisa básica del incrementalismo señala que las políticas nunca se implementan tal como se planificaron. La complejidad del entorno social, político, económico y administrativo, así como las variaciones entre las distintas arenas de poder, influyen en el comportamiento de los programas políticos y no siempre se obtienen los mismos resultados (Lindblom, 1996).

Todas las políticas siempre van precisando de cambios, modificaciones, alteraciones, en función de la incorporación activa de los distintos actores que intervienen por medio de la transacción, a lo largo del proceso de las políticas. Actores que en última instancia no hacen más que corregir, acrecentar e incrementar sucesivamente los resultados de las políticas, sin que existiera en ningún momento un corte radical entre la planificación original de la política y una modificación inmediatamente posterior. Esta modificación es

en la que tienen injerencia, tanto los poderes gubernamentales como las libertades ciudadanas (Aguilar, 1996).

En la actualidad esta perspectiva incremental y transaccional es de significativa relevancia para la evaluación de la implementación de las políticas públicas y no debe perderse de vista para corregir un problema de tantos años, como es el hambre.

3.12.2 Teoría de la racionalidad limitada en las políticas públicas de seguridad alimentaria

La teoría de la racionalidad “perfecta”, asume que, en una situación de decisión, el medio, la información, las creencias y análisis personales son óptimos. Las estimaciones de probabilidades, de aquí derivadas, son fácilmente realizables; el individuo tiene a su alcance información sobre todas las alternativas posibles y dispone de un sistema completo y consistente de preferencias que le permite hacer un perfecto análisis de todas ellas. Debido a que no presenta dificultades ni límites en los cálculos matemáticos que debe realizar para determinar cuál es la mejor, garantiza que la alternativa elegida es un óptimo global.

Por el contrario, la teoría de la racionalidad limitada, ve el proceso de decisión desde un punto de vista muy diferente. En el proceso de toma de decisiones, incluso en problemas relativamente simples, no se puede obtener un máximo ya que es imposible verificar todas las posibles alternativas.

Derivado del hecho de que en el tema de la seguridad alimentaria entran en juego múltiples y transversales situaciones que afectan la toma de decisiones en el ejercicio y planificación de las políticas públicas, para el presente estudio se partió de la consideración de la racionalidad limitada.

Las personas difieren tanto en oportunidades disponibles como en deseos — influenciados por factores de su entorno—. Cuando un individuo debe decidir, influyen en él, tanto los deseos que posee como las oportunidades que él cree poseer. No es seguro que esas creencias sean correctas: es posible que el individuo no sea consciente de algunas oportunidades que en realidad le son viables o puede creer que le son propicias ciertas

oportunidades que en realidad no lo son, por lo tanto no puede garantizarse que elegirá la mejor alternativa (Simón, 1990).

Según esto, la racionalidad es limitada desde dos direcciones: desde el entorno del decisor, ya que no tiene acceso a la información perfecta, ni a la certidumbre. Además, influyen en él factores exógenos como la cultura y las organizaciones en las que está inmerso. Se considera también el proceso mental del decisor pues éste no tiene la estructura perfecta de preferencias, ni la capacidad completa de cálculo. Por el contrario, le afectan factores como la experiencia, la memoria, la percepción, las creencias y la sensibilidad personal. La teoría de la racionalidad limitada, no asume al decisor como un ser no racional, sino un ser que trata de ser racional con lo que tiene.

Se reconoce entonces la incapacidad de la teoría racional para captar completamente el proceso de decisión que llevan a cabo los individuos en la realidad. Ante la imposibilidad de optimizar, la teoría de la racionalidad limitada busca caminos satisfactorios para el decisor. Como sabe que la realidad que el decisor percibe es una realidad parcial y simplificada, no pretende tratar al mundo real en toda su complejidad y busca soluciones que le sean satisfactorias ante “su realidad”.

Según Simón (1990), el individuo es fundamentalmente un ser adaptativo a su entorno. El individuo sólo recoge parte de la información del entorno y tiene que desechar parte de la que le es dada por su complejidad; utiliza representaciones mentales, que tienen que ser soportados en una memoria de trabajo que tiene una capacidad finita. Es decir, la resolución está condicionada por la cantidad de elementos que tenga en la memoria de trabajo. Pero, las cadenas de causalidad de los hechos realmente determinantes, son breves y sencillas, por lo tanto, es posible tomar decisiones sin considerar toda la información del entorno y siguiendo una serie de reglas sencillas y manejables.

En conclusión, Simón cuestiona seriamente el paradigma racional que hasta ese momento parecía dominar la escena de la administración. El autor argumenta que los seres humanos no optimizan en sus decisiones organizacionales, debido a dos razones: su capacidad cognitiva es limitada —por lo que no son capaces de captar toda la información adecuada al problema que enfrentan— y segundo, las decisiones organizacionales normalmente se toman bajo severas restricciones de tiempo y presupuesto, lo que hace casi

imposible optimizar. Los trabajos de Simón concluyen que el modelo de la toma de decisiones que tiene como objetivo la optimalización de los recursos organizacionales es utópico —irreal—.

El modelo de racionalidad limitada propone explicar la toma de decisiones, basado en la idea de que los tomadores de decisiones no tratan de optimizar los recursos organizacionales al tomar una decisión, sino de encontrar un curso de acción que les proporcione resultados aceptables. A esta forma de tratar la toma de decisiones Simón la llama “satisfacer”.

Este modelo no implica un nuevo paradigma frente al modelo racional clásico, pero sí introduce nuevos elementos, tales como el reconocimiento de que las organizaciones operan con escasos recursos en la toma de decisiones. Es decir, que el tiempo, la información y la capacidad para procesarla son limitados. Este reconocimiento permite al nuevo modelo ser más real y poder ser utilizado por los tomadores de decisiones

3.12.3 Exploración combinada en la toma de decisiones sobre la seguridad alimentaria

A lo largo del proceso de decisión, los propósitos genéricos de naturaleza normativa y política se vuelven objetivos específicos y precisos de uno o más cursos posibles de acción. La toma de decisión es el momento más deliberado e intencional de la conducta social, en virtud de que comporta el momento de la elección. Surge entonces la pregunta: ¿hasta qué grado pueden los actores sociales decidir su curso de acción y en qué medida son obligados a seguir el curso fijado por fuerzas que escapan a su control? Los modelos racionalistas suelen otorgar a los responsables de la toma de decisiones un alto grado de control de la situación. El enfoque incrementalista plantea un modelo opuesto, al que se le ha denominado el arte de “salir del paso”, que parte del supuesto de que se tiene poco control del entorno. De igual manera, se ha propuesto una tercera aproximación a la toma de decisiones sociales que concilia elementos de los dos enfoques anteriores: no se basa en supuestos utópicos como el primer modelo ni es tan conservador como el segundo. Este

tercer enfoque es denominado por Amitai Etzioni (1968) “exploración combinada” (*mixed scanning*).

Las decisiones tomadas por consenso entre los partidarios, sin un centro regulador y sin instituciones guía, no deberían ser consideradas como el enfoque más adecuado para la toma de decisiones. En primer lugar, las decisiones adoptadas de esta forma reflejarían, necesariamente, los intereses más poderosos, puesto que los políticos poseen invariablemente diferentes posiciones de poder. Las demandas de los no privilegiados y de los políticamente desorganizados quedarían subrepresentadas. En segundo lugar, el incrementalismo tendería a negar las innovaciones sociales básicas, toda vez que su visión es inmediata y busca sólo variaciones limitadas respecto de las políticas del pasado (Etzioni, 1968).

Los incrementalistas argumentan que las decisiones suelen ser remedios, pequeños pasos en la dirección “correcta” y, si resulta evidente que la dirección es “equivocada”, se procede inmediatamente a rectificar el curso. Sin embargo, cuando el decisor evalúa sus decisiones incrementales y pequeños avances, para determinar si marchan o no en la dirección correcta, su juicio es influido en gran medida por los criterios de evaluación que emplea. En síntesis, aunque los actores toman ambas clases de decisiones, el número y el papel de las decisiones fundamentales son significativamente más importantes que lo que los incrementalistas aseguran. Cuando faltan las decisiones fundamentales, las decisiones incrementales se vuelven un cúmulo de acciones sin sentido. Un enfoque más activo de la toma de decisiones sociales requiere entonces dos series de mecanismos (Etzioni, 1968).

Por lo tanto, la exploración combinada es una descripción de la estrategia que utilizan los actores en una gran variedad de políticas, como la estrategia que deberían seguir los actores reales. La estrategia de exploración combinada incluye elementos de los dos enfoques, racional e incremental. Desde un punto de vista abstracto, la exploración combinada ofrece una forma de proceder particular en la recolección de la información, una estrategia de asignación de recursos y, como veremos más adelante, directrices para vincular la recolección de información y la asignación de recursos. La estrategia combina un análisis detallado —“racionalista”— de algunos sectores que, a diferencia del análisis exhaustivo de toda la región, resultan interesantes o necesarios, junto con una revisión

“selectiva” de los demás sectores. La inversión relativa en las dos clases de exploración, la detallada y la selectiva, así como el proceso mismo de exploración, depende de qué tan costoso sería ignorar, por ejemplo, un huracán, o de qué tan costoso sería emprender sondeos adicionales y cuánto tiempo consumirían (Etzioni, 1968).

La exploración combinada que plantea Etzioni permite entender una sociedad más capaz de resolver sus problemas con una mayor capacidad para construir el consenso — incluso mayor a lo que señalan las democracias—, tener medios de control más eficaces, aunque no necesariamente más numerosos que los que utilizan las sociedades totalitarias que pueden lograrse mediante el avance del conocimiento tecnológico y mejores análisis derivados de las ciencias sociales. También, tener una estrategia de exploración combinada que no sea tan racionalista como la de las sociedades totalitarias ni tan incremental como la estrategia que defienden las democracias. Entonces, estos son conceptos plenamente aplicables a los programas de gobierno en atención a la seguridad alimentaria nacional.

3.12.4 El modelo de racionalidad limitada y las políticas públicas de seguridad alimentaria

A principios de los años setenta, Cohen, March y Olsen proponen un modelo alternativo de racionalidad limitada, para describir el proceso de toma de decisiones en las organizaciones. A ese modelo se le denomina “botes de basura” —*garbage can model*— e incluye el elemento temporal en el análisis de la toma de decisiones (Gámez, 2002).

En este modelo, la coincidencia temporal de problemas y soluciones en las instancias decisorias es el factor más importante para explicar la toma de decisiones. Las soluciones no son diseñadas para resolver un problema en particular. Por el contrario, todo actor de decisión tiene permanentemente disponible un abanico de soluciones posibles que votan en sus instancias decisorias. Esto significa que cuando un problema aparece en la agenda de la organización le es asignada una solución ya existente. La pertinencia de la solución al problema es un asunto prácticamente fortuito. De esa manera, algunos asuntos son resueltos por completo y otros sólo parcialmente, mientras que otros más no son resueltos, por lo que eventualmente regresan a la agenda en espera de la solución adecuada. Desde este enfoque, las organizaciones son anarquías organizadas, que se caracterizan por

sus preferencias problemáticas, una tecnología difusa y una participación fluida (Gámez, 2002).

Las organizaciones pueden ser vistas como formas sociales que buscan decisiones para resolver problemas; como formas que buscan resultados y sentimientos y rastrean situaciones de decisión en las cuales pueden ser ventiladas; también pueden ser consideradas como formas que buscan soluciones que pueden ser una respuesta para los retos organizacionales; y también son consideradas como formas sociales que buscan decisiones para el trabajo.

Tomando en consideración el principio de Luhman (1997) en el sentido de que los sistemas organizacionales son sistemas sociales constituidos por decisiones y que atan decisiones mutuamente entre sí, es posible identificar cuatro elementos básicos que afectan a las organizaciones, vistas como estructura de decisiones. Los problemas están vinculados con la gente dentro y fuera de la organización; las soluciones son consideradas como un producto cualquiera. Los participantes van y vienen dentro de las distintas situaciones de decisión y selección de oportunidades (Gámez 2002). En este caso es posible aplicar la metáfora del cesto de basura —garbage can model—, dado que en él los participantes arrojan problemas y soluciones, pero en función de la cantidad de cestos, de la mezcla de problemas de cada cesto y del tiempo, los participantes seleccionan un cesto o lo cambian por otro (Luhman, 1997).

El modelo de bote de basura puede especificarse si se consideran cuatro elementos y un conjunto de supuestos sobre el procesamiento de la basura que se derivan del proceso de la toma de decisiones:

1. Las soluciones pueden ser propuestas, aun cuando los problemas no existan
2. Las selecciones se realizan sin solucionar dichos problemas
3. Pueden persistir sin resolverse y algunos problemas son resueltos
4. Se consideran cuatro variables básicas —cada una en función del tiempo—

En suma, el modelo del cesto de basura puede ser especificado en términos de cuatro corrientes y un conjunto de supuestos de procesamiento. Cohen, March y Olsen consideran cuatro variables básicas, cada una está en función del tiempo: agrupamiento de

selecciones, agrupamiento de problemas, una tasa del flujo de soluciones y una corriente de energía.

3.12.5 G. Majone: su prospectiva del modelo artesanal para la seguridad alimentaria

Giandomenico Majone (2005) contradice la premisa común de que los analistas políticos están comprometidos con una evaluación meramente técnica y objetiva de las alternativas gubernamentales. Él sostiene que los cálculos deben complementarse con una adecuada argumentación que los respalde y los justifique. Por ello, en evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas propone incorporar prácticas comunes: la persuasión, la racionalización y la promoción de una causa determinada, vinculadas más con la probabilidad subjetiva que con la objetividad. Es esencial, explica el autor, mejorar los métodos y las condiciones del discurso en todos los niveles y etapas, valiéndose de la retórica y de la dialéctica para formular argumentos convincentes e implantar políticas adecuadas.

Según Majone (2005), el desarrollo de las políticas es provocado por cambios políticos, económicos e institucionales. Él habla de los cambios que ocurren en las políticas. “El cambio puede revelar no solo los supuestos que antes no se habían examinado, sino también la continuidad subyacente del marco de referencia de las políticas”.

Majone (2005) utiliza una metáfora de núcleo y periferia para el cambio de las políticas. El núcleo será utilizado para la parte estable y rígida de la política y la periferia para la parte flexible de la política. Cabe destacar que, aunque el núcleo sea la parte rígida no es inmutable, solo que cambia de una manera más lenta.

También menciona que la distinción entre el núcleo y la periferia explica la noción intuitiva de que no todos los cambios de las políticas o programas son igualmente significativos. Además de que en ocasiones, para una mejor elaboración y desarrollo de las políticas, el núcleo de las políticas no solo debe estar rodeado de una sola periferia sino de varias, lo que se lo conocería como cinturones protectores o periferias concéntricas.

Otros de los puntos que destaca Giandomenico dentro del desarrollo de las políticas públicas, es el tema de la comunidad política. Esta es un lugar en donde los actores realizan

la innovación de las políticas —cambios— y la arena política es el lugar de la selección. “Una comunidad política está integrada por los especialistas que comparten un interés activo en una política o en un conjunto de políticas relacionadas: académicos, profesionales, analistas, planeadores de políticas, periodistas y expertos de grupos de interés”. Estos miembros representan intereses diferentes, pero todos contribuyen al desarrollo de las políticas públicas, al proponer y debatir ideas y nuevas propuestas. Un elemento más que Majone (2005) nombra es el de los actores políticos que no es lo mismo que la comunidad política.

3.12.5.1 El análisis como arte

El modelo argumentativo supone que los analistas muy pocas veces pueden demostrar la corrección de sus conclusiones, de modo que sólo producen pruebas más o menos persuasivas y argumentativas razonables. Entonces ¿cómo podría justificarse el análisis de políticas si se abandona la pretensión de certeza de las conclusiones? El proceso de la investigación científica depende más del “saber cómo” que del “saber qué”, es un arte, un proceso social, antes que una actividad puramente lógica (Majone, 2005).

3.12.5.2 El analista como artesano

El conocimiento artesanal es especialmente importante en el análisis de las políticas. Sólo un examen detallado de los diversos componentes de la tarea del analista como artesano podrá ayudar al productor o al usuario del análisis a trazar un camino entre los consejos inútiles de la perfección y el anarquismo metodológico (Majone, 2005).

3.12.5.3 Datos, información y evidencias

Así funciona la aplicación del paradigma del artesano. Los datos son la materia prima de la investigación de un problema, o quizás el resultado de su primer procesamiento. En el

análisis de las políticas, los datos a menudo se “encuentran”, en lugar de ser “fabricados”. Es decir, los datos se obtienen mediante observaciones imprevistas antes que por experimentos planeados. Este hecho requiere de habilidades artesanales diferentes de las necesarias para el análisis de datos experimentales. El juicio simple de la sensatez de los datos revela cómo en un microcosmos todos los juicios personales y la experiencia institucional acumulada intervienen en el trabajo analítico. Por lo general, antes de ser empleados en un argumento, los datos deben refinarse de forma útil y confiable, aplicando nuevas herramientas (puede ser de naturaleza estadística o matemática) y elaborando un nuevo conjunto de juicios. Esta fase del trabajo del analista es la producción de información: cálculo de promedios y otros indicadores y parámetros estadísticos. Se trata de un paso crucial, se transforman los datos originales en una nueva clase de material, y con base en esto, se realiza el análisis sólo en los términos de estas nuevas entidades (Majone, 2005). Los grandes modelos orientados hacia las políticas han sido fuertemente atacados en los últimos años. Rara vez pueden dar respuestas completas a los interrogantes de las políticas.

3.12.6 Políticas públicas y seguridad alimentaria

En materia de seguridad alimentaria y nutricional, durante la década del 2000 los países de la región mostraban distintos grados de avance en el ciclo de las políticas públicas en rango comprendido entre las fases de formulación del problema e implementación de la política pública, identificándose tres grandes grupos de países: 1) países que no habían incluido de forma contundente la problemática de la SAN y la pobreza en la agenda pública; 2) países que ya habían incluido la SAN y la pobreza en la agenda pública para la formulación y decisión de políticas, encontrándose estos en una fase intermedia de organización y racionalización de recursos públicos para implementar políticas nacionales; y 3) países que han logrado incluir a la SAN como problema público, diseñar e implementar políticas nacionales y afrontar desafíos de consolidación de la implementación y evaluación en el marco de la gestión pública por resultados, como es el Estado de Brasil y su estrategia Fome Zero iniciada en el año 2003 (AECID-FAO-Sin hambre, 2012).

Para el año 2008, año en que el proyecto regional “Estrategia contra el hambre y la desnutrición crónica infantil” inicia sus actividades, países como Argentina (2003), Brasil (2006) y Venezuela (2008) ya contaban con un alto grado de formalización de formulaciones y decisiones de política pública a través de leyes orgánicas de SAN que desencadenaban recursos públicos para hacer frente a desafíos de implementación. Paralelamente, había países que recién comenzaban a ponderar la inseguridad alimentaria y nutricional como un problema público que debía ser incluido en la agenda pública, a raíz de los efectos de la crisis económica de 2007-2009 (AECID-FAO-Sin hambre, 2012).

Una política pública emerge de la convergencia de múltiples factores: 1) la formulación del problema; 2) las alternativas de solución al problema; y 3) lo político, en el que hay un ambiente político favorable. Cuando estos factores convergen, se abre una “ventana de oportunidades” para la política pública (Kingdon 1984).

La cuestión respecto a los factores que permiten la convergencia de los flujos y la consecuente apertura de la ventana de oportunidad para una política pública específica es compleja y hasta cierto punto, aun intrigante. Los problemas pueden ser construidos dentro o fuera del gobierno, y el manejo de estadísticas, informaciones e indicadores tiene gran influencia en la construcción social del problema. Del mismo modo, las comparaciones con otros países también suelen influenciar a los tomadores de decisión y la sociedad en general, por lo que los enfoques que van más allá de los límites nacionales son bastante útiles (AECID- FAO- Sin hambre, 2012).

Por otro lado, el análisis y la formulación de políticas públicas en seguridad alimentaria están marcadas por disputas políticas que tienen relación con los diferentes intereses y perspectivas de los distintos actores sociales involucrados en los procesos políticos. Reconocer las asimetrías de poder entre los distintos grupos de interés es fundamental para construir un cuadro más realista del contexto político en el que se desarrollan las disputas sobre los temas que lograrán entrar en la agenda de decisiones del gobierno (AECID-FAO-Sin hambre, 2012).

También se debe considerar que aun cuando una determinada situación se torna socialmente un problema —siendo el caso aquí la desnutrición y la inseguridad alimentaria— hay que mantenerlo en la agenda, pues otros problemas pueden disputar su

puesto en el orden de prioridades de los gobiernos y la sociedad puede “acostumbrarse” al problema. Esto es cierto, en especial cuando existe desde hace mucho tiempo y/o se manifiesta con alta magnitud (hambre crónica, altas tasas de desempleo, racismo) o en el caso de que las crisis que facilitaron la entrada del problema en la agenda pueden terminar o disminuir. En América Latina, la falta de términos específicos para referirse en el idioma español a las dimensiones de la política pública de forma diferenciada a la mera utilización del término “política” ha provocado en cierta forma la invisibilización de las especificidades propias de cada dimensión y ha contribuido a generar un tratamiento desintegrado de cada dimensión en distintos campos de conocimiento y tradiciones epistémicas (Gómez, 2011).

El término “política”, en el idioma inglés reconoce tres términos diferenciados para la “política” que permite su reconocimiento en dimensiones que pueden analizarse de forma articulada: *policy*, *polity* y *politics*. Término acuñado en el estudio de las políticas públicas por John W. Kingdon (1984) para definir al tipo de agente social que busca transformaciones relevantes en el ámbito político capitalizando ventanas de oportunidad.

Por un lado, las *policies* recogen la tradición anglosajona iniciada por Lasswell (1936), cuyo desarrollo se vincula a la idea del “gobierno en acción” mediante procedimientos que buscan articular de forma virtuosa el conocimiento técnico con las intervenciones en un proceso de decisión lineal. Es ésta la dimensión más comúnmente asociada al desarrollo de “políticas públicas”.

En segundo lugar, la *polity* se nutre de la tradición francesa de política pública, en la que se enfatiza la idea de “el Estado en acción” mediante regímenes institucionales que median la relación entre ciudadanía y Estado y generan las condiciones de posibilidad de las respuestas técnicas. Finalmente, recogiendo algunos elementos de los estudiosos de políticas públicas de América Latina (Gómez, 2011) aunque también, agregamos, encontrando similitudes con las teorías de acción y poder de la ciencia política norteamericana clásica.

La *politics* se refiere a la intervención de múltiples individuos y grupos con recursos disímiles de poder en un contexto de conflicto y negociación para generar la “reacción” del

aparato público mediante la toma de decisiones o, en otras palabras, la actividad política como tal.

El marco político-institucional —*polity*— que se construye en cada país influencia el diseño y el alcance de las políticas públicas —*policies*— elaboradas; al mismo tiempo que las políticas públicas implementadas pueden influenciar los balances de poder, rompiendo equilibrios y permitiendo la inclusión o diversificación de actores sociales en los procesos políticos —*politics*—, los que vuelven, a su vez a retroalimentar el ciclo de políticas públicas desde la construcción del problema e influyen el diseño institucional que moldea la propia política mediante correlaciones de fuerza (AECID- FAO- Sin hambre, 2012).

Para Charles Lindblom, las decisiones políticas requieren negociación, pues la capacidad de llegar a decisiones estratégicas puede ser obstaculizada por posiciones de carácter estático y rígido, provocando que los procesos decisorios acontezcan paso a paso sobre la base de errores y aciertos. Así, en procesos incrementales, es necesario probar y ajustar las alternativas y gestionar los eventuales efectos negativos.

Igualmente, no se deben esperar cambios radicales, pues las fuerzas inerciales estarán presentes y se harán sentir en los flujos de ambiente y decisión, especialmente considerando la compleja trama de actores y relaciones presentes en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional a nivel local, nacional y mundial. Los procesos incrementales son por definición graduales, demandan una constante negociación y reiterados ajustes, por lo que tienen el potencial de estimular el aprendizaje político. La utilización de una opción de política pública en este modelo interpretativo es mucho más el resultado de los consensos posibles que de un análisis puramente racional (AECID- FAO- Sin hambre, 2012).

En el contexto de este proceso de sistematización, hay significativas evidencias que permiten afirmar que la lucha contra el hambre desde las políticas públicas se está dando con un carácter marcadamente incremental. No se trata, todavía, de un cambio radical en las instituciones y en las políticas públicas. Sin embargo, es posible verificar que los cambios están en marcha. De ahí la importancia de reconstruir e interpretar los caminos de

las decisiones políticas que fueron tomadas en cada una de las experiencias sistematizadas (AECID-FAO-Sin hambre, 2012).

El Enfoque Territorial Participativo ha evidenciado la descoordinación existente en los distintos niveles de decisión de la política pública —política, planes, programas y proyectos, desde la perspectiva del gasto público— y el desencanto existente con las estrategias de implementación basadas en un enfoque “de arriba a abajo”, que demandan una cooperación perfecta entre las distintas instancias de gobierno constantemente amenazadas por pequeños contratiempos capaces de producir fallas de escala mayor. La opción de fortalecer las instancias locales-territoriales es la principal apuesta contemporánea a la hora de implementar las políticas públicas de seguridad alimentaria, mediante el fortalecimiento de los niveles de apoyo y legitimidad de abordajes “de abajo hacia arriba”. Esta coherencia de criterios y de enfoque fue una de las razones para sugerir la aplicación de un Enfoque Territorial Participativo (ETP) (AECID-FAO-Sin hambre, 2012).

Desde el punto de vista de la implementación, son los agentes de campo — *streetlevel bureaucrats*— los que efectivamente hacen acontecer las políticas públicas. Para contrarrestar las dificultades cotidianas, crean estrategias propias y desarrollan rutinas y acciones adaptadas a cada contexto de intervención, constituyendo en muchos casos la “cara visible” de la política pública. De ahí la idea según la cual la política es hecha a medida que ésta se administra (AECID-FAO-Sin hambre, 2012).

La opción por los niveles territoriales contribuye a “dar voz a los individuos que antes no la tenían”. Desde una perspectiva de ampliación de libertades y capacidades (Sen, 2000), la creación y fortalecimiento de canales de comunicación que permitan a los que padecen hambre expresar sus demandas es algo extremadamente importante. Las instancias colegiadas, con amplia y diversificada participación social en los diferentes niveles administrativos —comunitarias, municipales, departamentales y hasta el nivel nacional— son la nueva opción para que el *delivery* de las políticas públicas se haga con más eficacia y eficiencia (AECID-FAO-Sin hambre, 2012).

3.13 Política Macroeconómica y Seguridad Alimentaria

Por otro lado, como lo describe Thomson (1999) al analizar las repercusiones en la seguridad alimentaria, la política macroeconómica juega un importante papel en el entendimiento de la concepción de seguridad alimentaria. La decisión de modificar algunos parámetros macroeconómicos esenciales puede repercutir directamente en el suministro alimentario de un país e influir en los incentivos de precios a los productores nacionales (Thomson, 1999).

El entorno macroeconómico viene determinado por algunos parámetros y normas esenciales que afectan a los fundamentos del comercio entre las naciones y las condiciones para el crecimiento a largo plazo de la economía. Estos parámetros y normas, establecidos a menudo por el gobierno, pueden clasificarse en tres amplias categorías: “los que afectan a las corrientes de recursos internacionales —como las regulaciones de los tipos de cambio— ; los que se relacionan con el régimen monetario, como las tasas de interés; y los mecanismos fiscales fijados por los gobiernos para financiar sus propias actividades — como los niveles de impuesto y de gasto público— (Barret, 2002).

Estos parámetros y opciones de políticas pueden tener el mismo efecto sobre la seguridad alimentaria. Incluso puede ser mayor que el producido por las políticas diseñadas específicamente para los sectores alimentario y agrícola. Sin embargo, no siempre se comprenden bien las relaciones existentes entre la macroeconomía y la seguridad alimentaria. Incluso cuando se tienen en cuenta los objetivos a más largo plazo, relativos al logro de una seguridad alimentaria más estable para todos los ciudadanos, y las cuestiones a corto plazo relativas a la protección de los niveles existentes de seguridad alimentaria, quedan a menudo relegados a un segundo o tercer plano con respecto a otras cuestiones consideradas más apremiantes, como la lucha contra las crisis de la balanza de pagos o contra los niveles elevados de inflación (FAO, 2012).

A fin de reducir la pobreza y alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria, es fundamental comprender cómo pueden verse afectadas las dimensiones socioeconómicas (p. ej. la pobreza, la desigualdad, la distribución de los ingresos y la seguridad alimentaria) por políticas macroeconómicas presentes y futuras, así como por factores externos, por

ejemplo cambios en precios internacionales, estructuras institucionales regionales y globales, el clima y otros factores ambientales.

De la misma manera, a la hora de juzgar la conveniencia y la viabilidad de políticas alimentarias, rurales y agrícolas, es importante evaluar sus implicaciones macroeconómicas e intersectoriales, teniendo en cuenta las relaciones que existen entre sectores diferentes a través de requisitos de insumos y mercados de factores, los flujos de exportaciones e importaciones —que influyen en el saldo comercial y la presión sobre los recursos naturales—. Con una experiencia consolidada y el uso de herramientas analíticas apropiadas, proporcionamos asesoramiento, apoyo técnico y creación de capacidad, identificando opciones de políticas macrosectoriales y factoriales coherentes a fin de abordar cuestiones de pobreza, seguridad alimentaria, desigualdad y sostenibilidad ambiental.

Barret, (2002) refiere que, para lograr un crecimiento económico sostenible, los gobiernos disponen de diferentes estrategias, algunas de las cuales pueden favorecer más que otras a los grupos más vulnerables. Si se deben adoptar decisiones normativas que repercutirán negativamente en las personas ya afectadas por la inseguridad alimentaria, cabe siempre la posibilidad de recurrir a programas selectivos de bienestar social, especialmente diseñados para compensar estos efectos perjudiciales.

Para ello, se necesita comprender claramente el modo en que las políticas macroeconómicas afectan a las personas expuestas a la inseguridad alimentaria, y esta comprensión ha de basarse en un correcto análisis de los vínculos de políticas en el país en cuestión. El carácter y la dirección general de estos vínculos se ajustarán a amplias estructuras aplicables a todos los países, pero la interpretación exacta y las consecuencias variarán en función de elementos como el grado de monetización de la economía, la naturaleza de los mercados internacionales para los productos básicos de la economía nacional, el grado de urbanización, la capacidad de administración del estado y la ideología general del gobierno en el poder (Barret, 2002).

Hasta un pasado reciente, con frecuencia, se tendía a identificar la política alimentaria con la política agrícola y, en buena medida, a reducir por esta vía el problema

alimentario a un problema de oferta interna de productos agropecuarios. Como se señaló anteriormente, el propio concepto de seguridad alimentaria estuvo restringido, en sus primeras formulaciones, a los problemas de disponibilidad agregada, sobre todo de granos básicos (CEPAL, 2004).

Este tipo de identificación proponía limitar seriamente los alcances de la política alimentaria: en primer lugar, porque una parte sustancial, con frecuencia mayoritaria y sin duda creciente del valor agregado de los bienes que componen el patrón alimentario de la población, está constituido por aportes de sectores distintos al agropecuario. En segundo lugar, porque como consecuencia de las articulaciones de la agricultura, como demandante de insumos y medios de producción, o como proveedora de insumos a la agroindustria de transformación, el comportamiento del propio sector agrícola aparece, con frecuencia, condicionado por las determinaciones emanadas de los sectores a los que se encuentra articulado. En tercer lugar, porque si se admite que el objetivo último de la política alimentaria es asegurar la satisfacción universal de las necesidades alimentarias básicas de la población, los problemas de demanda insatisfecha pasan a tener más importancia que los problemas de una disponibilidad agregada satisfactoria (CEPAL, 2004).

Un sistema alimentario abarca el conjunto de relaciones socioeconómicas y técnico productivas que inciden de un modo directo en los procesos de producción primaria, transformación agroindustrial, acopio, distribución, comercialización y consumo de los productos alimentarios (CEPAL, 2004).

Un individuo con hambre difícilmente podrá superara la línea de la pobreza: el hambre reduce la productividad laboral, aumenta la susceptibilidad a las enfermedades e inhibe la toma de riesgo por acciones productivas de mayor rentabilidad. El premio Nobel de Economía Roberto Fogel demostró el vínculo entre nutrición, salud y crecimiento económico. Él concluye que una mejor nutrición fue la responsable de cerca de la mitad del crecimiento económico de Gran Bretaña y Francia entre 1790 y 1890. Otros estudios han logrado cuantificar la relación entre la anemia y la perdida de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). En varios estudios patrocinados por la FAO sobre desnutrición y crecimiento económico, se analiza información de 110 países entre 1960 y 1990, y se

concluye que al aumentar el suministro de energía alimenticia per capita aumenta la tasa de crecimiento del PIB al año (FAO, 2004).

3.14 El desarrollo territorial y la seguridad alimentaria en América Latina

En un contexto regional en donde la seguridad alimentaria adquiere cada vez más una mayor relevancia en las agendas políticas nacionales. El desarrollo de nuevas políticas de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) requiere necesariamente de instrumentos y experiencias que faciliten su implementación efectiva en el territorio. El Enfoque Territorial Participativo (ETP) ha probado ser una herramienta muy pertinente frente a este reto eficiencia (AECID- FAO- Sin hambre, 2012).

El enfoque territorial del desarrollo rural emergió con fuerza en América Latina a inicios del siglo XX. Desde un punto de vista conceptual, el reconocimiento de la fuerza de los vínculos sociales en los procesos económicos abrió nuevas posibilidades para la inserción de la dimensión espacial en la economía. El aumento de las desigualdades, generado por la ausencia de la planificación y del rol del Estado en la promoción del desarrollo, asociado a la ampliación de la percepción de los riesgos que caracterizan la modernidad, dio paso a que el territorio fuera reconocido como elemento central en las estrategias de superación de la pobreza y promoción del desarrollo rural.

Como sugiere un estudio reciente de Sotomayor y Echeverri (2012) “el enfoque territorial es el resultado de una gran variedad de prácticas institucionales y definiciones conceptuales realizadas por agricultores y habitantes rurales, técnicos de terreno, grupos académicos, agencias de cooperación, organismos de gobierno y otros actores sociales. En la región se ha acumulado una valiosa experiencia, que es tanto más rica cuando varía de país en país y de territorio en territorio”.

La FAO fue una de las agencias de cooperación que participó activamente de la construcción conceptual y operativa del enfoque territorial participativo (ETP) del desarrollo rural, con un énfasis especial en la promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en los territorios. Este proceso de construcción conceptual y de

operacionalización del enfoque tuvo un rol esencial en el desarrollo de las estrategias de implementación de las acciones en el terreno que se discuten en este libro. Por ende, comprender la génesis y la evolución de este enfoque es fundamental.

Fruto de la (re)valorización de la dimensión espacial en los fenómenos socioeconómicos (Piore y Sabel, 1984; Bagnasco y Trigilia, 1988), el enfoque territorial del desarrollo es cada vez más aceptado como una ruta que promete superar las limitaciones que impiden el desarrollo de las áreas rurales, especialmente si se consideran las limitaciones de enfoques verticales y secuenciales de política pública con abordaje “de arriba a abajo”.

El análisis pionero de los distritos industriales en los años 1970 bajo un enfoque sociológico recuperó el legado de Alfred Marshall, enfatizando el rol de la confianza, del inter-conocimiento y de la interacción social entre los individuos en la formación de un ambiente en el cual se operaba la construcción social de los mercados (Bagnasco y Trigilia, 1988). Bajo distintas denominaciones —clusters, complejos productivos, industrialización flexible, nuevos distrito industriales, learning regions, milieu innovateur, arreglos productivos locales, entre otras—, este tipo de construcción teórica tuvo repercusiones importantes en la concepción de desarrollo del mundo rural.

En América Latina, este debate fue intenso en el inicio de la década del 2000, con una gran variedad de actores participando en la tentativa de construir un marco conceptual adecuado a las condiciones particulares de los países de la región de América Latina, marcada fuertemente por las desigualdades sociales y sus importantes desafíos en materia de bienestar. Fueron intensos también los esfuerzos gubernamentales para operar los avances teóricos, en gran medida apoyados por los organismos de cooperación internacional como FAO, BID, WFP, IFPRI, IICA, FIDA, entre otros (AECID- FAO- Sin hambre, 2012).

Una definición bastante aceptada fue propuesta por Schejtman y Berdegué (2004, p. 19), para quienes “el desarrollo territorial rural es un proceso simultáneo de cambio institucional y productivo que se lleva a cabo en determinadas localidades y que permite avanzar en la superación de la pobreza”. El territorio “es un espacio con identidad y con un

proyecto de desarrollo concertado socialmente [...] es una construcción social y no un espacio objetivamente existente en razón de variables físicas o económicas”.

En esta perspectiva, los procesos económicos están incrustados en dinámicas sociales que ameritan ser conocidas y comprendidas. En esta concepción los procesos económicos influyen y son influenciados por las dinámicas territoriales, lo que implica retomar aspectos olvidados por la ciencia económica convencional como el rol de las instituciones (North, 1990), la importancia de la acción colectiva y de la cooperación (Coleman, 2000).

En resumen, el contenido de las relaciones y estructuras sociales pasó a ser un elemento central en el análisis del desarrollo territorial, incorporando aspectos que relevan la dimensión social del desarrollo, tales como la confianza, la reciprocidad y la cooperación (Szekely, 2005).

Así lo expresan Schejtman y Berdegú, (2003): “El desarrollo territorial rural toma a la seguridad alimentaria y nutricional como el eje integrador tanto de la transformación productiva, como de los cambios en la arquitectura institucional de un determinado espacio”. Dicho espacio se constituye en territorio cuando los agentes del proceso de transformación lo reconocen como necesario para contener y delimitar las relaciones que establecen entre ellos en su interior, y entre todos con el “mundo externo”, en función de los proyectos u objetivos de desarrollo que se proponen emprender. “Expresado de otra forma, el territorio en cada proceso de desarrollo rural es una construcción social” (Schejtman y Berdegú, 2003).

Se ha señalado que el objetivo de la política alimentaria es el de contribuir a superar la inseguridad alimentaria de la población. Es decir, que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias, a fin de llevar una vida activa y sana (Schejtman y Berdegú, 2003).

Por desarrollo territorial entendemos un proceso coherente, integrador y armónico donde todos los actores sociales públicos y privados se construyen como sujetos capaces de articular esfuerzos, voluntades, poderes, con miras a gestionar sus propias transformaciones particulares en colectivas, un contexto de civilidad moderna y desde un Estado Social de

Derecho en donde las personas se sientan partícipes, y protagonistas de las relaciones sociales; no sólo receptores de derechos, sino también sujetos de obligaciones y nuevas responsabilidades sociales. Para nosotros, el desarrollo territorial viene a ser la capacidad existente en una sociedad para gestionar con efectividad las estrategias para la erradicación o superación de la pobreza. El factor clave para posibilitar el desarrollo territorial se encuentra en la articulación entre el Estado y la sociedad civil, en torno a objetivos de bienestar sostenibles (FAO-BID, 2003).

El Desarrollo Territorial se constituye hoy en una de las vías principales para gestionar los procesos conducentes a reducir la pobreza y exclusión. Es también un espacio en el que convergen los intereses, la identidad y cultura de una comunidad. Vale decir, es un espacio en el que se dan acciones y relaciones económicas, sociales y políticas, que le dan características particulares a cada territorio, —municipio, región— (CEPAL, 2012).

Por lo tanto, el desarrollo local es el proceso de crear riqueza a través de la movilización de recursos humanos, económicos, de capitales físicos y naturales para generar bienes y servicios por y para la comunidad. Finalmente, una estrategia de Desarrollo Territorial Rural (DTR) de la seguridad alimentaria y nutricional que toma como punto de partida las estrategias de desarrollo local, cuyo carácter sería eminentemente rural, dadas las propias características de los países (Schejtman y Berdegué, 2003).

3.14.1 Capital social y trabajo comunitario: la erradicación del hambre desde el desarrollo territorial

“Las comunidades cívicas no llegaron a ser cívicas simplemente porque eran ricas. La historia sugiere lo contrario. Llegaron a ser ricas porque eran cívicas” (Barreiro, 2007). El capital social expresado en normas y redes de compromiso cívico, parece ser la precondition para el desarrollo económico y para un gobierno eficaz. Una sociedad que se basa en la reciprocidad generalizada es mucho más eficiente que una que se basa en la desconfianza y en la falta de solidaridad. La confianza lubrica la vida social y es, por lo tanto, un recurso de primera importancia para el desarrollo de los territorios (Barreriro, 2007).

La definición formal de capital social son las normas y las redes que permiten a la gente actuar de manera colectiva. El capital social son las instituciones, el conjunto de

relaciones, actitudes y valores que determinan las interacciones entre las personas y que suponen, a la vez, una red social que produce utilidades y beneficios para las personas que participan. Aquellas comunidades que cuentan con un abanico amplio y diverso de relaciones sociales y de asociaciones cívicas, se encuentran en mejor situación para resolver sus problemas o para satisfacer sus necesidades. Cabe preguntarse entonces, ¿qué es lo que motiva a la gente a actuar en común y a involucrarse en relaciones denominadas “capital social”?

Coleman (2000) define al capital social como la habilidad de las personas para trabajar juntos en grupos o en organizaciones. La cooperación se define como una norma voluntaria de cumplimiento por parte de las mismas personas. Así, es contraria a la cooperación no voluntaria, forzada por una tercera parte. La habilidad de cooperar de manera voluntaria depende, al mismo tiempo, del grado en que las comunidades comparten normas y valores, y de su capacidad para subordinar los intereses individuales a los del grupo.

La confianza es uno de los principales componentes de las normas y valores que definen el capital social. El capital social se refiere a las capacidades de las personas de una sociedad determinada para:

1. Subordinar los intereses individuales a los de los grupos mayores
2. Trabajar juntos por objetivos comunes o en beneficio mutuo
3. Asociarse
4. Compartir valores y normas y formar grupos y organizaciones estables

Estas capacidades consisten en interacciones sociales y particulares que, entre otras cosas, promueven el reconocimiento mutuo, la confianza, la reciprocidad, la solidaridad y la cooperación. Sin embargo, la existencia de relaciones de asociación no es suficiente. Es necesario que éstas conformen interacciones de sociabilidad suficientemente estable y duradera para poder así generar normas e instituciones que consoliden y reproduzcan los valores y actitudes correspondientes. Hay que decir, además, que este proceso es social y no personal (Coleman, 2000).

Los elementos que componen el capital social son: las normas de confianza y de reciprocidad y las redes que facilitan la cooperación para el beneficio mutuo. El capital

social no es en sí mismo la acción colectiva, sino las normas y sanciones de confianza y de reciprocidad existentes en redes sociales, que explican los dilemas de la acción colectiva. Dicho de otra manera, es la materia prima de la acción colectiva (Coleman, 2000).

El capital social según F. Fukuyama, es la capacidad que se genera por la presencia dominante de confianza en una sociedad. Puede expresarse dentro de grupos muy pequeños o reducidos, como la familia, o en grupos más extensos, como la nación. La principal función del capital social es la reducción de los costos de transacción, de aquellos asociados a la coordinación formal como es el caso de los contratos y las reglas burocráticas. Es evidente que es posible alcanzar acciones coordinadas dentro de un grupo que no dispone de capital social, pero presumiblemente, ello influirá en los costos de transacción adicionales como: seguimiento, control, negociación, resolución de litigios y hacer cumplir los acuerdos formales. Ningún contrato puede contemplar todas las contingencias que pudieran surgir entre las partes (Barreriro, 2007).

La toma de decisiones colectiva es una condición necesaria para la producción de bienes públicos y para la gestión de externalidades —resultados indirectos— y es una razón básica para gobernar. El grado en el que los gobiernos o las organizaciones de la sociedad civil maximizan las utilidades colectivas, depende de la capacidad para utilizar la información y, sobre todo, de resolver el problema de los incentivos. Esto quiere decir que los individuos deben tener incentivos para participar en las acciones colectivas y contribuir a sus resultados u *outputs* y no limitarse a un comportamiento individualista. Por esta razón es tan importante el capital social, en la medida que es el recurso que genera incentivos para que los individuos participen en la acción colectiva, a pesar de que no reciba beneficios directos e inmediatos, sino a largo plazo o indirectamente (Collier, 2008).

La producción de capital social requiere recursos, especialmente tiempo. La cantidad de capital social que se produce es, en parte, una función del costo de oportunidad del uso del tiempo y de las expectativas de retornos. En otras palabras, el grado en que el agente económico va a disfrutar del bien público creado. Cuál será el grupo mejor posicionado para producir capital social dependerá del alcance de la externalidad creada y, por lo tanto, de la dimensión del grupo que espera efectivamente internalizarla evitando, simultáneamente, a los oportunistas (Barreiro, 2007).

Así, resulta evidente que el reto que plantea la perspectiva de las redes para la formulación de políticas en relación al capital social, es identificar las condiciones en las que es posible aprovechar los múltiples aspectos positivos del capital social constituido por vínculos de unión, manteniendo su integridad y, si fuera necesario, eliminando sus aspectos negativos y, al mismo tiempo, ayudar a acceder a las instituciones formales y a acumular capital social.

Uno de los principales desafíos actuales del desarrollo local es la configuración de una sociedad-red, donde la ventaja competitiva de las organizaciones y de los territorios provenga, en gran medida, de las capacidades para generar conocimientos, acuerdos y resultados en el seno de una red. Por ello, el desarrollo local debe configurarse entorno a un territorio que es, simultáneamente, un espacio de “lugares” y un “espacio de flujos”. El territorio está atravesado por una multiplicidad de relaciones e interacciones internas y externas y tanto unas como otras son cruciales para el futuro de cada territorio. La importancia creciente de los flujos y de las interacciones en una economía y en una sociedad globalizada y en una sociedad-red, acentúan aún más la importancia del capital social para el desarrollo local (Collier, 1998).

La activación del capital social local es un proceso, no es un programa que se pueda aplicar de una manera más o menos rápida, con la expectativa de conseguir resultados inmediatos. Las distintas organizaciones locales, sean públicas, privadas o del tercer sector, se definen no solamente por su propia capacidad y eficacia “internas”, sino que sus capacidades y resultados, presentes y futuros, vienen, en gran medida, determinadas por su capacidad para interactuar y establecer conexiones de mutuo interés con otras organizaciones, es decir, por su capacidad para cooperar (Collier, 1998).

La economía social puede hacer una significativa y valiosa contribución a la inclusión social y al desarrollo local. En gran medida, eso es así debido a su enorme potencial para construir capacidades y para acumular capital social. La economía social provee servicios de intermediación en el mercado de trabajo y ayuda a acercar a las personas a los empleos.

Un buen ejemplo de capital social en las organizaciones son las empresas de economía social. Estas son organizaciones apropiadas para la producción de capital social, y ello en la medida que las empresas sociales se caracterizan por:

1. Ser no lucrativas
2. Buscan conciliar los objetivos sociales a través de actividades económicas
3. Tienen estructuras legales que aseguran que la riqueza acumulada no es apropiable y ni va en beneficio de sus miembros, sino que es para los beneficiarios de sus objetivos sociales
4. Disponen de estructuras que permiten la plena participación de sus miembros sobre una base cooperativa con iguales derechos para todos sus componentes.

3.15 Diseños metodológicos de la evaluación de las políticas públicas alimentarias

De los diseños encontrados, tres esquemas son los más utilizados y representativos:

1. Metodología de evaluación de consistencia y resultados
2. Modelo multidimensional
3. Triangulación de métodos

1.- La metodología de evaluación de consistencia y resultados ha sido desarrollada por Coneval de México y está inspirada en el enfoque de marco lógico, propuesto por los organismos multilaterales —como el Banco Mundial y la CEPAL— como herramienta para la elaboración y evaluación de proyectos sociales. El marco lógico se caracteriza por partir del esquema causal, es decir una identificación clara y delimitada de las causas de los problemas; tiene como principio la orientación a objetivos y supone una comunicación lógica entre cada una de las partes que componen los proyectos. El diseño de consistencia y resultados comprende la evaluación de seis áreas específicas de los programas que abarca todo su ciclo de desarrollo: el diseño, la planeación estratégica, la cobertura y la focalización; la operación, la percepción de la población atendida y los resultados (CEPAL, 2012).

Para cada una de ellas, el Coneval ha desarrollado una serie de cuestionarios con preguntas que deben ser respondidas tanto con información documental como por los

responsables de la ejecución y gestión del programa y por sus destinatarios. En general el esquema utilizado busca establecer la coherencia entre lo planeado y la realidad de lo ejecutado así como verificar el cumplimiento de las etapas y los procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación.

2.- El Diseño Multidimensional para la evaluación de programas de seguridad alimentaria ha sido desarrollado en las Universidades de Sao Pablo y Brasilia. También se caracteriza por evaluar todo el proceso de desarrollo de los programas, analizando tres dimensiones: la estructura, los procesos y los resultados.

a) La estructura se define como el conjunto de herramientas físicas y discursivas puestas al servicio de la ejecución de programa, incluye los recursos humanos, financieros, materiales y las definiciones básicas sobre sus objetivos, alcances y formas de funcionamiento (Vara-Horna, 2006).

b) Los procesos son el conjunto de actividades que ponen en marcha el programa, que lo implementan en el día a día. La dimensión de resultados comprende sus efectos directos e indirectos: la cobertura, el control social, la focalización, así como la autonomía de los municipios, la descentralización y el empoderamiento de los actores. Según sus autoras, las tres dimensiones se comportan como un *continuum* en permanente retroalimentación (Vara-Horna, 2006).

c) Las tres dimensiones son el fundamento para evaluar las seis categorías básicas que constituyen el objeto mismo de la evaluación, que son:

a) La tipología de objetivos, b) la gestión y monitoreo, c) la selección de beneficiarios, d) el diseño de estrategias, e) la cobertura y f) los recursos. En cada caso, se recurre a herramientas cualitativas y cuantitativas.

El diseño de Triangulación de Métodos está fundamentado en valores como los derechos sociales, la participación social y la construcción de ciudadanía. Por su parte, su aplicación a las evaluaciones de programas nutricionales muestra tres elementos:

1) Confronta o complementa la información cuantitativa —diferentes aspectos alimentarios o nutricionales— con la percepción de los beneficiarios frente a cada uno de estos aspectos. Por ejemplo evalúa con instrumentos cuantitativos tradicionales los cambios en el patrón alimentario y la canasta básica atribuibles al programa, o modificaciones en el peso y la

talla de los niños, así como la mejora en el nivel de seguridad alimentaria y triangula la información con las percepciones de los usuarios de los programas sobre estos aspectos.

2) Incluye, dentro de la evaluación, la percepción de los usuarios sobre la gestión de los programas, como por ejemplo los horarios de atención, los recursos usados, la distancia respecto de los hogares y el trato recibido por parte de los gestores.

3) En algunos casos va más allá de los objetivos específicos del programa en materia alimentaria y nutricional e indaga, por ejemplo, los efectos en términos de participación ciudadana, organización y movilización social en la zona de la implementación; la descentralización y la autonomía municipal y los efectos sobre el territorio. Este diseño tiene una alta consideración por el impacto en el empoderamiento de la mujer como sujeto central de los programas.

3.16 Dimensiones de la seguridad alimentaria

Las dimensiones de seguridad alimentaria que propone la FAO para la seguridad alimentaria se integran en: disponibilidad, estabilidad, acceso y control, consumo y utilización biológica (FAO, 2009).

- La disponibilidad de alimentos a nivel local o nacional tiene en cuenta la producción, las importaciones, el almacenamiento y la ayuda alimentaria. Para sus estimaciones se han de tener en cuenta la pérdida postcosecha y las exportaciones. Está muy relacionada con el tema de ayudas gubernamentales y programas de ayuda al sector agrícola para la producción de alimentos.
- La estabilidad se refiere a solventar las condiciones de inseguridad alimentaria transitoria de carácter cíclico o estacional, a menudo asociadas a las campañas agrícolas, tanto por la falta de producción de alimentos en momentos determinados del año, como por el acceso a recursos de las poblaciones asalariadas dependientes de ciertos cultivos.

En este componente juegan un papel importante la existencia de almacenes o silos en buenas condiciones así como la posibilidad de contar con alimentos e insumos de contingencia para las épocas de déficit alimentario sobre los medios de producción

—tierra, agua, insumos, tecnología, conocimiento— y a los alimentos disponibles en el mercado.

- El acceso a los alimentos plantea que estos deben estar disponibles, física y económicamente, a toda la población. El acceso físico a alimentos saludables y nutritivos —así como su precio— depende tanto de la oferta —disponibilidad— como de la demanda de los consumidores. El acceso económico de los hogares, a su vez, depende de su ingreso y precio. La falta de acceso y control es frecuentemente la causa de la inseguridad alimentaria, y puede tener un origen físico —cantidad insuficiente de alimentos debido a varios factores, como son el aislamiento de la población, la falta de infraestructuras— o económico —la ausencia de recursos financieros para comprarlos debido a los elevados precios de los alimentos o a los bajos ingresos—.
- El consumo se refiere a que las existencias alimentarias en los hogares respondan a las necesidades nutricionales, a la diversidad, a la cultura y las preferencias alimentarias. También hay que tener en cuenta aspectos como la inocuidad de los alimentos, la dignidad de la persona, las condiciones higiénicas de los hogares y la distribución con equidad dentro del hogar.
- El uso se refiere a la preparación y el consumo adecuado de los alimentos, así como a la capacidad de almacenamiento apropiado (Swindale y Bilinsky, 2006; FANTA, 2003).
- La utilización biológica está relacionada con el estado nutricional, como resultado del uso individual de los alimentos —ingestión, absorción y utilización—. La inadecuada utilización biológica puede tener como consecuencia la desnutrición y/o la malnutrición. Con frecuencia, se toma como referencia el estado nutricional de los niños y las niñas, pues las carencias de alimentación o salud en estas edades tienen graves consecuencias a largo plazo y muchas veces permanentes.
- Más recientemente se incorporó la dimensión de institucionalidad. Ésta comprende el carácter multisectorial de la seguridad alimentaria y la eficiencia de los esfuerzos, acciones institucionales e intervenciones de política pública para combatir el hambre y la desnutrición. El contexto actual de descentralización, globalización,

democracia y economía vuelve más necesario e importante el aspecto de la institucionalidad.

3.17 Indicadores de seguridad alimentaria

Los indicadores de la seguridad alimentaria sirven para medir la situación de riesgo de seguridad alimentaria de un país. Además de los indicadores de disponibilidad de alimentos y desnutrición, también se usan indicadores de crecimiento económico, pobreza y salud, entre otros (Coneval, 2012). La literatura alrededor de la seguridad alimentaria, así como su medición, se ha generado gracias al seguimiento que la comunidad internacional ha dado a los países en crisis alimentaria o en riesgo de padecerla, con el fin de focalizar sus intervenciones. Es importante señalar que México no se encuentra en esta situación, por lo que no todos los indicadores son aplicables al país (Frankerber, 1998). Dado lo anterior, los indicadores considerados en la investigación serán los siguientes:

3.17.1 Indicadores para la dimensión de acceso o capacidad para adquirir los alimentos

Los indicadores para la dimensión de acceso sirven para medir la capacidad de la población para acceder a los alimentos y/o adquirirlos, ya sea en distintas formas, desde el acceso económico a una dieta sana y saludable.

3.17.1.1 Acceso a alimentos inocuos y nutritivos

La literatura sobre acceso a alimentos se ha concentrado en el acceso económico. El acceso físico a alimentos inocuos y nutritivos, y su medición se ha dejado en un segundo plano, ya que requiere como condición necesaria el acceso económico. Sin embargo, para países de desarrollo medio es importante la revisión y medición del acceso físico a los alimentos, en la medida en que la infraestructura básica, el medio físico y las condiciones económicas e institucionales pueden afectar el desarrollo del mercado de alimentos en ciertas regiones geográficas y, por tanto, el acceso físico.

3.17.1.2 Una dieta saludable y nutritiva

Una dieta diversificada compuesta de una mezcla apropiada de alimentos nutritivos de diferentes grupos, que pueden estar disponibles en diversas formas —frescos, congelados, enlatados o preparados—. La disponibilidad de un producto en el ámbito local es el resultado de las fuerzas de la oferta y la demanda, las cuales determinan qué productos están disponibles, dónde y a qué precio.

3.17.1.3 Las condiciones del mercado y el acceso diferenciado a alimentos

Las condiciones del mercado son cruciales para diseñar las intervenciones de política que tienen el fin de reducir limitaciones de acceso. De este modo, si existen factores que afectan la demanda de los consumidores —por ejemplo, conocimientos inadecuados de los beneficios nutricionales de ciertos alimentos—, aquéllos generan diferencias en el acceso por la demanda reducida. Así, las campañas públicas o la educación en la salud y la higiene pueden ser la estrategia preferida.

3.17.1.4 El acceso económico

El precio de un alimento en particular o el precio relativo de alimentos alternativos o sustitutos es un factor de para acceder a los alimentos. Se consideran aquí también las restricciones presupuestarias de los consumidores, que deben considerar no sólo el precio de los alimentos para cumplir con sus requerimientos alimentarios, sino también los precios de otras necesidades —es decir, vivienda, vestido, transporte, entre otras—. Además, los consumidores deben considerar los costos en tiempo y transporte para decidir dónde y cuánto comprar, así como los costos monetarios y de tiempo para preparar y servir los alimentos, así como la limpieza posterior. Los costos de estas diferentes actividades afectan las decisiones de los consumidores de dónde y qué comprar, qué alimentos preparar en el hogar o, en su caso, a qué establecimientos, que venden alimentos preparados, acudir a comer.

3.17.1.5 El acceso físico

Es difícil hacer una caracterización precisa de cercanía a “alimentos nutritivos”, ya que está influenciada por factores como la disponibilidad de transporte, las condiciones de las vías de comunicación y los patrones individuales de viaje —la localización relativa de la residencia y del lugar de trabajo—. Por último, determinar la disponibilidad de un producto implica entender la disponibilidad de otros productos sustitutos y fuentes de alimentos. Por ejemplo, no se puede inferir si hay una problemática de disponibilidad de alimentos en el mercado local sin analizar si el abasto depende de la existencia de otras fuentes, como la autoproducción. Para ello, es necesario caracterizar el ambiente alimentario como la localización y el tipo de establecimientos; es decir, si estos establecimientos venden “alimentos saludables”, cómo los venden —localización y porcentaje de espacio de anaquel— y en qué presentación —fresco, congelado, enlatado, bajo en calorías o regular— (Coneval, 2012).

Después de medir la disponibilidad y el precio, entonces se puede medir qué tan fácil es para un consumidor tener acceso físico a los alimentos. En el caso de la distancia, aun cuando se mide, generalmente, del hogar a la tienda, esto subestima el acceso, ya que los consumidores pueden comprar en sus diversos trayectos —por ejemplo, a la escuela, o al trabajo—.

3.17.2 Indicadores para la dimensión de consumo

Los indicadores para medir la dimensión de consumo, están relacionados con la ingesta y calidad de los alimentos, así como su frecuencia. Los indicadores de consumo guardan estrecha relación con los requerimientos nutricionales y energéticos adecuados.

3.17.2.1 El consumo de calorías per cápita y los requerimientos recomendados

La energía dietética calórica consumida por los hogares o individuos se compara con los requerimientos recomendados. El consumo puede estimarse con base en las hojas de balance o las encuestas de ingreso y gasto. El uso de este indicador, usado por la FAO, entre otros, se justifica por dos razones. Primero, una mínima cantidad de energía dietética es esencial para mantener el peso corporal y para el adecuado desempeño laboral. Segundo,

los aumentos de energía dietética provenientes de alimentos normales —saludables— implican también mayores macronutrientes y micronutrientes; sin embargo, un mayor consumo de micronutrientes sin asegurar un mínimo nivel calórico es poco probable que pueda mejorar el estado nutricional (Coneval, 2012).

Las dificultades para la estimación de este indicador se derivan de que los requerimientos energéticos están especificados como promedios que corresponden a grupos de individuos de cierta edad, sexo, peso corporal y actividad. La variación dentro de cada grupo debe ser considerada para determinar si la ingesta de un individuo está por debajo, igual o por arriba de sus requerimientos.

3.17.2.2 Consumo de alimentos

Los indicadores en esta materia se refieren, por lo común, a la frecuencia de consumo por grupos de alimentos y a la frecuencia de ingesta de ciertos nutrientes. En general, se obtienen de encuestas específicas y se usan tablas de composición de alimentos (Coneval, 2012).

3.17.3 Indicadores para el aprovechamiento biológico

Como se ha mencionado antes, el aprovechamiento biológico de los alimentos consumidos depende de la prevalencia de enfermedades infecciosas, así como de aspectos de saneamiento del medio —acceso a agua potable y de las condiciones del lugar, la forma de preparación, el consumo y el almacenaje de los alimentos—.

3.17.4 Indicadores del estado nutricional

Acorde con la Organización Mundial de la Salud (OMS), una buena nutrición —una dieta suficiente y equilibrada combinada con el ejercicio físico regular— es un elemento fundamental de la buena salud. Por el contrario, una mala nutrición causada por un consumo y absorción deficientes de nutrientes puede reducir la inmunidad, aumentar la vulnerabilidad a las enfermedades, alterar el desarrollo físico y mental, y disminuir la productividad. (Coneval, 2012).

Así, el estado nutricional de las personas es el resultado de las dimensiones y elementos anteriores, así como de otros determinantes. Las medidas antropométricas que se usan, comúnmente —como indicadores *proxy*, (indicadores de aproximación) indicado del estado nutricional de las personas— son el peso esperado para la talla, la talla esperada para la edad y el peso esperado para la edad.

La inseguridad alimentaria y el hambre son, al mismo tiempo, la causa y la consecuencia de la pobreza, aunque cada uno de estos conceptos no siempre avanza al mismo ritmo. Por ejemplo, Guatemala presenta unas tasas de desnutrición crónica anormalmente elevadas para la tasa de pobreza extrema del país —nivel de pobreza extrema similar al de Colombia, pero la desnutrición crónica casi triplica las cifras de este último país—, mientras que en Costa Rica y Panamá sucede lo contrario: las tasas de desnutrición son más bajas de lo esperado para sus índices de pobreza extrema. Por otro lado, El Salvador y Nicaragua presentan niveles de pobreza muy distintos y sin embargo registran tasas de desnutrición crónica muy similares.

En Centroamérica, los Programas de Seguridad Alimentaria (PESA), ejecutados por la FAO y los ministerios de agricultura de Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador han incorporado un componente en su análisis: el fortalecimiento institucional. En efecto, aumentar las capacidades de las familias en torno a grupos de interés, de las comunidades, los municipios y el propio Estado, no se puede considerar como un elemento transversal más, sino como un componente más que los programas, políticas y estrategias deberían alcanzar junto a la disponibilidad, el acceso, el consumo y el buen aprovechamiento biológico (FAO, 2011).

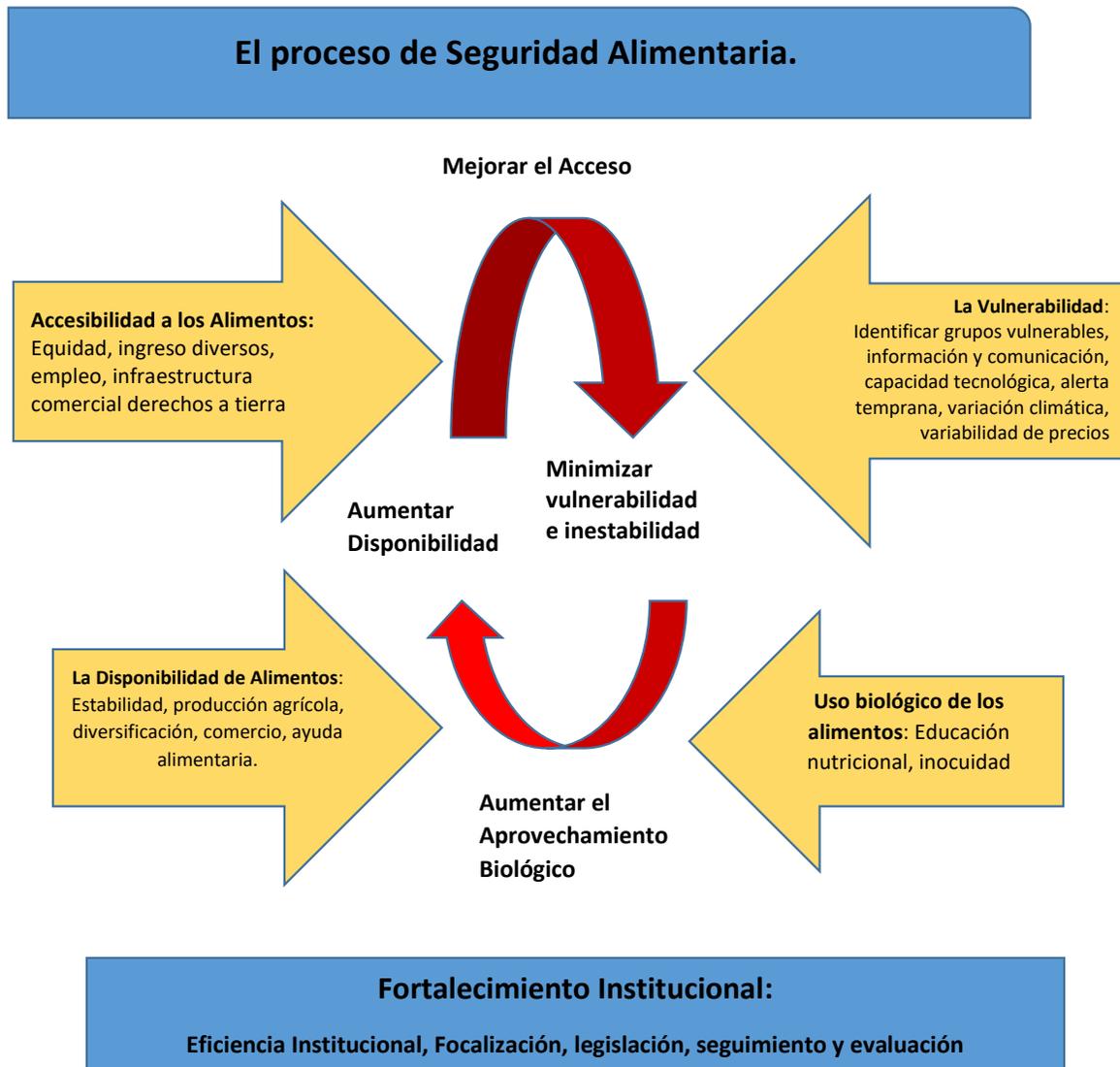
El hambre es una violación de la dignidad humana y al mismo tiempo un obstáculo para el progreso social, político y económico. El derecho internacional reconoce que todos tienen el derecho fundamental a no padecer hambre, y 22 países han incorporado el derecho a los alimentos en su constitución (Coneval, 2012).

La meta las políticas aquí es que haya alimentos disponibles, que esos alimentos sean accesibles para toda la población, que dichas existencias accesibles lo sean de manera estable sin importar los ciclos climáticos y agrícolas en el transcurso de los años y que la población haga uso de ellos en cantidad y calidad. De manera destacada, el papel de las

mujeres y las condiciones desfavorables en que se insertan al proceso de desarrollo, hace necesario considerar también, como línea estratégica, la de las acciones afirmativas de género (Chapela, 2011).

De tal manera, como se ha descrito anteriormente, la seguridad alimentaria encara un enorme reto para la puesta en marcha de políticas y programas sociales acorde a las necesidades de cada región en el mundo entero. La adecuada planeación de procesos para la toma de decisiones conlleva una serie de pasos que se deberán tomar en cuenta —como lo muestra el cuadro siguiente— en componentes, proceso y áreas de intervención de las políticas para lograr la seguridad alimentaria (Barret, 2002).

Tabla 11. Proceso de seguridad alimentaria



Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO, Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural, 2004.

Debe señalarse también que algunos investigadores consideran necesario trascender la seguridad alimentaria y nutricional a lo que se ha llamado la seguridad del sustento del hogar —*household livelihood security*—. Lo anterior, debido a que las decisiones que las familias pobres deben tomar es muy amplio y en él, sólo una parte corresponde a las acciones respecto de la seguridad alimentaria. Así, los hogares pueden disminuir su

consumo alimentario para preservar sus activos y su sustento futuro. (Swindale y Bilinsky, 2006; FANTA, 2003). Por ello consideran que la seguridad alimentaria debe ser concebida en el contexto más amplio del sustento de los hogares, ya que los hogares deben balancear constantemente el abasto de alimentos contra la satisfacción de otras necesidades básicas (Maxwell y Frankenberger, 1992; Frankerber y McCaston, 1998).

Swindale y Bilinsky (2006), refieren que dos de los indicadores de resultado del acceso a los alimentos en el hogar considerados estratégicos son el puntaje de diversidad dietética en el hogar —*household dietary diversity score*, HDDS por sus siglas en inglés— y los meses de aprovisionamiento adecuado de alimentos en el hogar —*months of adequate household food provisioning*, MAHFP—. Estos dos indicadores se centran en medir el resultado deseado de un mejor acceso a los alimentos, es decir, un mejor consumo de alimentos en el hogar (Swindale y Bilinsky, 2006).

Bilinsky, (2006), menciona que el indicador de puntaje de diversidad dietética en el hogar es un *proxy* de la calidad de la dieta y está correlacionado con una ingesta proteico-calórica apropiada. Lo anterior se explica por el hecho de que los hogares con mayores ingresos tienen una mayor diversidad dietética. También se encuentra una correlación positiva entre la diversidad de la dieta, el consumo per cápita en el hogar y la disponibilidad calórica per cápita (Swindale y Bilinsky, 2006; FANTA, 2003).

El indicador de diversidad dietética (HDDS) es un indicador apropiado de vulnerabilidad, ya que una disminución de la diversidad dietética puede indicar un aumento en el grado de inseguridad alimentaria (FANTA, 2003). El indicador de meses de aprovisionamiento adecuado captura los cambios en la capacidad de los hogares para hacer frente a periodos de inestabilidad —por ejemplo, la causada por pérdida de ingresos, malas cosechas o desastres naturales—, de tal forma que puedan garantizar un consumo de alimentos por encima de los mínimos a lo largo del año (Bilinsky y Swindale, 2006).

Por otro lado, una definición consensuada de la seguridad alimentaria incluye su carácter multisectorial. Dada esta diversidad varios autores han presentado la dificultad de contar con un indicador único para su medición. Esta dificultad es analizada por autores como Maxwell (1999) y Barret (2002). Maxwell y sus colaboradores desarrollan indicadores con base en encuestas a hogares sobre sus estrategias para enfrentar

situaciones de escasos de alimentos o de insuficientes ingresos para acceder a los mismos —*coping strategies index*—. Si bien señalan la rapidez y bajo costo de este tipo de métodos para determinar la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, apuntan también la inexistencia de una correlación completa con indicadores más tradicionales, como los nutricionales, de pobreza o de consumo. Barret (2002) por su parte, desarrolla un modelo microeconómico de la seguridad alimentaria atendiendo, entre otros, a la conducta y las elecciones del individuo bajo incertidumbre y bajo restricciones. En este tenor, la teoría de la racionalidad limitada de Henry Simón, es un marco conceptual que le da una relación explicativa muy importante a la conducta de las personas bajo circunstancias de inseguridad alimentaria. Esta nueva dinámica del concepto parece dificultar aún más su cuantificación y medición.

3.18 Aspectos nutricionales para la seguridad alimentaria

El derecho social a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, está reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo cuarto. La Ley General de Salud en su artículo primero también señala disposiciones sobre este derecho; y en su artículo 114 describe la participación de los sectores público, social y privado en actividades que se relacionan con la nutrición, los alimentos, y su disponibilidad. La Ley de Asistencia Social, en su artículo 12, contempla la orientación nutricional y la alimentación complementaria a la población de escasos recursos y a la población de zonas marginadas como servicios básicos de salud en materia de asistencia social (Norma Oficial Mexicana [en adelante NOM] NOM-014-SSA3-2013 para la asistencia social alimentaria a grupos de riesgo, 2013).

De tal manera, para ejercer dicho derecho, existen programas de asistencia social alimentaria, dirigidos a grupos vulnerables, que en su mayor parte constan de abasto social, ayuda alimentaria, fomento a la producción de alimentos y orientación alimentaria, que llevan a cabo las instituciones de los sectores público, social y privado, todos con el propósito de mejorar el acceso a los alimentos que contribuyen a una alimentación correcta

para lo cual tendrán que basarse en la NOM-014-SSA3-2013, para la asistencia social alimentaria a grupos de riesgo.

Por otro lado, la NOM-043-SSA2-2005, Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria identifica tres grupos alimentarios:

1.- Verduras y frutas: acelgas, verdolagas, quelites, espinacas, flor de calabaza, huauzontles, nopales, brócoli, coliflor, calabaza, chayote, chícharo, tomate, jitomate, hongos, betabel, chile poblano, zanahoria, aguacate, pepino, lechuga, guayaba, papaya, melón, toronja, lima, naranja, mandarina, plátano, zapote, ciruela, pera, manzana, fresa, chicozapote, mango, mamey, chabacano, uvas, entre otras.

2.- Cereales y tubérculos: maíz, trigo, avena, centeno, cebada, amaranto, arroz y sus productos derivados como: tortillas y productos de nixtamal, cereales industrializados, pan y panes integrales, galletas, pastas, papa, camote y yuca.

3.- Leguminosas y alimentos de origen animal: frijol, haba, lenteja, garbanzo, arveja, alubia, soya, entre otros y alimentos de origen animal como leche, queso, yogurt, huevo, pescado, mariscos, pollo, carnes rojas y vísceras.

El plato del buen comer es una iconografía que surge en el 2005 de la Norma Oficial Mexicana —NOM-043-SSA2-2005— para la promoción y educación para la salud en materia alimentaria. El propósito fundamental de esta norma es establecer los criterios generales que unifiquen y den congruencia a la Orientación Alimentaria dirigida a brindar a la población opciones prácticas con respaldo científico, para la integración de una alimentación correcta que pueda adecuarse a sus necesidades y posibilidades. De igual manera, brinda información homogénea y consistente para coadyuvar a promover el mejoramiento del estado de nutrición de la población y para prevenir problemas de salud relacionados con la alimentación (NOM-014-SSA3-2013, 2013).

La imagen del “plato del bien comer” —tabla 12— indica lo que un plato de comida, idealmente debe contener.

- Frutas o verduras en una proporción aproximada de un 35%
- Cereales o tubérculos en una proporción del 35%

- Alimentos de origen animal en una proporción de un 10 a 15%
- Leguminosas en una proporción de un 20%

Estimando las proporciones, cada comida que se haga al día tiene que incluir alimentos de cada uno de los tres grupos alimentarios, más o menos en la cantidad que representa el plato. (NOM-043-SSA2-2005, 2005)

Tabla 12. “El Plato del Bien Comer”



Fuente: norma NOM-043-SSA2-2005, Secretaria de Salud, 2015

El “Plato del Bien Comer” mexicano se parece mucho al *The Eat Well Plate* de Estados Unidos. Las diferencias entre ambos son: el americano incluye bebidas y alimentos altos en azúcar para consumir en una proporción baja, los lácteos ocupan un espacio en el plato y las legumbres están incluidas en el grupo de carnes, pescados y huevos (Coneval, 2011).

Para la FAO (2011), Las necesidades nutricionales son las cantidades de energía y nutrientes esenciales que cada persona requiere para lograr que su organismo se mantenga sano y pueda desarrollar sus variadas y complejas funciones. Estas necesidades nutricionales dependen de la edad, sexo, actividad física y estado fisiológica (embarazo y

lactancia) de la persona. La energía y los nutrientes son aportados por los alimentos (FAO, 2011).

3.19 Cruzada Nacional contra el Hambre

La Cruzada Nacional contra el Hambre es una estrategia de política social, integral y participativa. Pretende proveer de una solución estructural y permanente a un grave problema que existe en México: el hambre (CNCH, 2015).

Reconoce que la privación de alimentos es producto de un entorno socioeconómico complejo, multidimensional, que requiere de un enfoque de carácter integral que involucra múltiples instrumentos de política pública en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, servicios en la vivienda e ingresos (CNCH, 2015).

Impulsa un proceso participativo del más amplio alcance dirigido a conjuntar esfuerzos, energías y recursos de los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil, la iniciativa privada, las instituciones educativas y la ciudadanía en general. Pone en el centro la autogestión y el capital social de la propia comunidad y parte del empoderamiento de las personas para que puedan constituirse en protagonistas de su propio desarrollo (CNCH, 2015).

La población en pobreza alimentaria extrema a la que va dirigida la Cruzada se encuentra distribuida en todos y cada uno de los 32 estados del país y en los 2 mil 457 municipios. Sin embargo, su implementación mantendrá un enfoque de prioridades por etapas de ejecución, mismas que se describen a continuación.

Primera etapa

Aquí se incluyeron 400 municipios que concentran cerca de la mitad de la población total en pobreza alimentaria extrema. Para la selección de estos 400 municipios se usaron los datos oficiales de Coneval sobre pobreza extrema a nivel municipal y de la población en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación.

Se definieron cuatro criterios:

1. Número de personas en pobreza extrema a nivel municipal
2. Porcentaje de población en pobreza extrema a nivel municipal

3. Número de personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación
4. Porcentaje de población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación

Segunda etapa

Esta etapa, desarrollada en 2014, se atendieron 612 municipios más con objeto de alcanzar a 5.5 millones de personas en pobreza extrema alimentaria que representan el 78.4% de la población objetivo.

Para la ampliación de los municipios fueron considerados los indicadores de Coneval, las Estrategias de Desarrollo Regional en los estados y los ajustes por los cambios en el municipio. La Cruzada Nacional contra el Hambre implementó un modelo de atención con acciones dirigidas a atacar las causas de la pobreza extrema y la inseguridad alimentaria con un enfoque integral que atiende todas las dimensiones de bienestar. Es una estrategia que contempla la concurrencia de recursos y acciones de al menos 70 programas federales de 19 dependencias, además de los gobiernos estatales y municipales.

3.20 Programas Gubernamentales objeto de la investigación

3.20.1 Comedores comunitarios de Sedesol

Los comedores comunitarios tienen como propósito brindar solución a las necesidades de alimentación de la población dentro de las comunidades, cuyas condiciones de edad, discapacidad, pobreza extrema y de carencia alimentaria los hacen elegibles para recibir acceso al consumo de alimentos nutritivos y la transformación de hábitos alimenticios para una vida saludable. Dicho propósito implica el desarrollo de procesos de organización comunitaria y el diseño de procedimientos que permitan que la población se involucre y responsabilice de la operación de los comedores para atender a las personas que son el objetivo de dicho programa (SEDESOL, 2016).

Las instalaciones de los comedores se erigen de manera natural como lugares incluyentes en donde se fomenta la relación familiar y social, la sana convivencia, la comunicación, el encuentro, la coincidencia, la motivación y la participación como atributos básicos de la cohesión social (Sin Hambre, Cruzada contra el Hambre, 2016).

Según la Coneval (2014), los comedores deberán servir para difundir y generar hábitos alimentarios, al tiempo que se proporcionarán alimentos y menús con base en dietas balanceadas previamente otorgadas en recetarios, en los que se podrán incluir ingredientes tradicionales y naturales de la región y detonar procesos relacionados con las acciones que fortalezcan la cohesión social a partir de la participación comunitaria, según la NOM-014-SSA3-2013 —norma para la asistencia alimentaria a grupos de riesgo—.

En el mismo tenor, los comedores buscan fomentar la aplicación práctica de los conocimientos tradicionales de las personas y la recuperación de saberes comunitarios en materia de alimentación, y se incorporará la complementariedad, mediante la dotación del conocimiento y la pericia tecnológica a través de capacitación por parte de diferentes instituciones de la administración pública federal y otros actores sociales (SEDESOL, 2016). Los lineamientos generales son los que se describen a continuación.

Objetivo General: Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación mediante la instalación y operación de comedores comunitarios.

Objetivos Específicos: Incrementar el acceso a alimentos en los territorios urbanos y rurales ubicados en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) mediante la instalación y operación de comedores constituidos a través de la participación social.

Población Objetivo: La población objetivo es el subconjunto de la población potencial urbana y rural que cumple los siguientes criterios: a) En el sector urbano: AGEB con más de 300 habitantes que forman parte de las ZAP urbanas. b) En el sector rural: Localidades con una población mayor a 300 y menor a 2,500 habitantes que pertenecen a municipios clasificados como ZAP rurales

Criterios y requisitos de elegibilidad: Para la instalación y operación de un comedor comunitario se requiere:

1. Interés de la comunidad por tener un comedor. a) Solicitud del comedor por parte de la comunidad (Carta Solicitud).

2. La comunidad conformada en comité comunitario solicita un comedor. a) Solicitud firmada por los miembros del comité para la instalación del comedor; b) Acta de Asamblea e integración del expediente técnico del comedor.

3. La Delegación de la Sedesol a través de la Coordinación Estatal del Programa de Comedores Comunitarios recibe la solicitud para la instalación de un Comedor. a) La Coordinación Estatal verifica que la solicitud del Comedor se encuentre en una ZAP y que cumpla con la normativa del programa, lo cual significa que cuente con el oficio de solicitud por parte de la Coordinación Estatal a la Dirección General de Participación Social (en adelante DGPS).

3.20.2 Programa de Abasto Social de Leche, (PASL) a cargo de Liconsa

Liconsa S.A. de C.V. se fundamenta especialmente en contribuir al cumplimiento del derecho social a la alimentación, facilitando el acceso de las personas cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar, al consumo de leche fortificada de calidad (LICONSA, 2017)

Descripción

Otorga una dotación de leche, a precio subsidiado a los hogares en condiciones de pobreza con niñas y niños de seis meses a doce años de edad, mujeres en período de gestación o lactancia, mujeres adolescentes de 13 a 15 años, mujeres de 45 a 59 años de edad, enfermos y/o discapacitados y adultos de 60 y más años, que cumplan con los criterios de elegibilidad establecidos.

Objetivo

Contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando los niveles de nutrición de la población en pobreza patrimonial.

Población Objetivo

Población en condiciones de pobreza patrimonial que pertenece a los siguientes grupos de población:

- Niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad

- Adolescentes mujeres de 13 a 15 años
- Mujeres en periodo de gestación o lactancia
- Mujeres de 45 a 59 años
- Enfermos crónicos y personas con discapacidad
- Adultos de 60 y más años.

3.20.3 Tarjeta Sin Hambre (programa de apoyo alimentario)

La Tarjeta Sin Hambre consiste en una transferencia monetaria a una tarjeta personalizada con la que las familias pueden adquirir 15 productos básicos con alto valor nutricional a precios preferenciales en las tiendas Diconsa.

Objetivo

Que las familias que viven en pobreza extrema de alimentación, en comunidades alejadas, tengan un beneficio directo que les garantice la ingesta de alimentos nutritivos: harina de trigo, harina de maíz, leche en polvo, chocolate, frijol, maíz, arroz, avena, aceite, atún, chiles, sardina, café, lenteja y huevo.

Los apoyos monetarios —\$310 pesos por familia, \$130 apoyo alimentario complementario, adicionalmente \$115 por niño—, se entregan bimestralmente, en efectivo y en forma individual a las titulares beneficiarias de este programa:

Descripción

Las entregas son cada 2 meses. En el marco del Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre, el monto equivalente al apoyo alimentario y el apoyo alimentario complementario podrá utilizarse para que las familias adquieran productos alimenticios en el Sistema Diconsa y de las lecherías Liconsa. Las familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años recibirán el apoyo infantil por cada menor niño o niña en este rango de edad para fortalecer su desarrollo. Las familias beneficiarias que se encuentren en esta situación recibirán un apoyo monetario en efectivo por dos bimestres, denominado “Apoyo Especial para el Tránsito a Oportunidades”, con el propósito de proteger su economía. El monto mensual de

este apoyo será equivalente al monto del apoyo alimentario más el apoyo alimentario complementario vigentes (Sedesol, 2016).

Es de reconocer los avances que se han logrado en materia de seguridad alimentaria por parte del Estado Mexicano, mediante la implementación de programas sociales como Liconsa, Tarjeta Sin Hambre y los comedores comunitarios. Sin embargo como hemos podido constatar en el presente capítulo, que garantizar el acceso de grupos vulnerables a alimentos de calidad de manera regular es un fenómeno complejo, que va más allá de simplemente dar paliativos o dádivas que no terminan de resolver el problema para las familias cuya situación económica representa un impedimento para poder satisfacer una de sus necesidades básicas como es la alimentación. Como lo hemos venido comentando, estos programas sociales representan un avance, pero no garantizan del todo una seguridad alimentaria para la población a mediano o largo plazo; los principales problemas a los que se enfrentan es que dependen de decisiones políticas que inciden directamente en su continuidad, diseño, objetivo, presupuesto entre otros aspectos. El segundo problema es que debido al carácter centralista, aplicados sin distinción de territorios, su ejecución y posterior aceptación por parte de los grupos a los que van destinados representa un reto, pues ante la situación desfavorable en varios sentidos que impera entre estos grupos vulnerables, su respuesta a estímulos externos resulta muy particular, pudiendo rechazarlos o simplemente ignorando la posibilidad de acceder a este tipo de ayudas al considerarlas ajenas a sus usos y costumbres, o como dádivas por parte de la clase política, cuya imagen actualmente se encuentra bastante desgastada, precisamente por la enorme desigualdad económica que existe entre esta última y los grupos beneficiarios de estos programas.

Es por tanto imperativo que estos programas sociales basen sus lineamientos, estrategias y objetivos, en estudios académicos y científicos que permitan una mejor toma de decisiones en base a datos confiables, a su vez que incluyan otras disciplinas que desde su campo de estudio aporten conocimientos y herramientas útiles para combatir este grave problema, que representa el no contar con la certeza de satisfacer una necesidad básica como es la alimentación. Hacemos también hincapié en la necesidad de incluir de una

manera más participativa a estos grupos vulnerables, y en la territorialización de estos programas misma que solo se logrará precisamente incluyendo a los sectores de la población en que serán ejecutados. Para lograr el objetivo anterior es necesario conocer, estudiar las metodologías existentes para el estudio de los programas sociales, y en caso de ser pertinente proponer una que ayude a mejorar la aplicación de estos programas sociales, esta información será desarrollada a detalle en el siguiente capítulo

Capítulo 4

Metodología de la investigación

Al abordar un fenómeno tan delicado como lo es el acceso a una alimentación adecuada por parte de grupos sociales en zonas rurales, uno de los mayores retos de esta investigación fue el desarrollar e implementar una metodología que permitiera conocer la situación actual de los programas sociales en cuestión, y medir el nivel con que han alcanzado sus objetivos; para lo anterior era necesario un acercamiento directo con los grupos sociales que habitan las tenencias rurales del municipio de Morelia. Previo a esta etapa de acercamiento con la población fue necesario un análisis de metodologías que han sido desarrolladas e implementadas en investigaciones relacionadas con la seguridad alimentaria, ello facilitó identificar deficiencias, aciertos y mejoras que podían llevarse a cabo, para poder adaptar una para el caso específico del municipio de Morelia.

En este apartado del trabajo se analizan y explican los instrumentos metodológicos utilizados, así como los diferentes indicadores y variables a nivel nacional e internacional para la medición de la seguridad alimentaria en la población y los efectos de las políticas públicas implementadas. Mismos que se encuentran sustentados en el marco teórico.

Recordemos que una investigación de este tipo, donde se aborda un tema tan sensible como el acceso a una alimentación adecuada por parte de grupos vulnerables, era de suma importancia la construcción y selección de los indicadores y variables a emplear, pues de ello dependía la veracidad de la información recabada. De no llevar a cabo de forma adecuada esta etapa del trabajo, se corría el riesgo de sesgar la respuesta, debido a

que ante lo delicado del tema y las reacciones particulares de la población se pudiera volver la investigación un crisol de manifestaciones o quejas hacia las políticas públicas en cuestión. Ello representaría un problema pues la comprobación de la hipótesis se vería comprometida. Por esta razón se tomaron en cuenta todos estos aspectos y factores para superar estos retos y poder obtener la información deseada.

4.1 Métodos de construcción de indicadores para la seguridad alimentaria

En la lucha contra la inseguridad alimentaria, la medición adecuada de este fenómeno ha constituido un componente esencial de los esfuerzos por superarlo. Diversas agencias de desarrollo, gubernamentales y no gubernamentales, gobiernos y secretarías, programas de asistencia locales y nacionales, e instancias académicas abocadas al estudio de la inseguridad alimentaria, sus causas y consecuencias, requieren sistemas de evaluación y monitoreo que hayan comprobado su validez y confiabilidad. Solo con instrumentos adecuados de medición será posible comprender mejor las causas subyacentes a la inseguridad alimentaria, identificar y localizar las poblaciones en mayor riesgo, determinar mecanismos efectivos para atacar el problema y evaluar el impacto de las diversas intervenciones que se propongan (ELCSA, 2012).

Para la medición de la inseguridad alimentaria se han usado tradicionalmente métodos basados en indicadores económicos de producción y disponibilidad de alimentos a nivel nacional y regional. Desafortunadamente, estos son métodos caros, que dependen en buena medida de la capacidad de los países y gobiernos de generar los datos necesarios de manera regular, usando técnicas estandarizadas, y no proveen información que refleje el acceso de los hogares a los alimentos disponibles. Dado que la seguridad alimentaria se basa en la capacidad de acceso a los alimentos, la medición de la inseguridad alimentaria se ha centrado en muchos casos en el acceso y no en sus causas —por ejemplo la falta de disponibilidad de alimentos o los niveles de pobreza— o solo en algunos de sus efectos —por ejemplo la desnutrición crónica en niños, la baja diversidad de la dieta— (ELCSA, 2012).

Alternativamente, el acceso puede medirse en forma directa por medio de la experiencia de los hogares cuando enfrentan diversos niveles de inseguridad alimentaria. Adicionalmente, las escalas basadas en la experiencia de los hogares permiten capturar las dimensiones subyacentes de la inseguridad alimentaria —la dimensión psicológica, la calidad y cantidad de los alimentos, la presencia de hambre no satisfecha—.

Por ello, se hace necesario —y se ha convertido en un asunto esencial para el gran número de programas de asistencia alimentaria y de lucha contra la pobreza que se han implantado en la última década en muchos países— el contar con mediciones de bajo costo y fáciles de analizar, que además provean datos a nivel del hogar, y que por supuesto cuenten con una base científica sólida que garantice su validez y confiabilidad.

En el año 2002 se llevó a cabo en Roma el Simposio Científico Internacional “Medición y Evaluación de la Carencia de Alimentos y la Desnutrición”, con la idea de “reunir a quienes se ocupan desde un punto de vista científico de las metodologías para medir el hambre y de las aplicaciones de esas metodologías”, para apoyar el mandato de la FAO de evaluar los avances en la consecución de las metas trazadas por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1965 (FAO, 2009).

En el ámbito del simposio internacional se discutieron diversos métodos de medición de la inseguridad alimentaria, destacándose los siguientes:

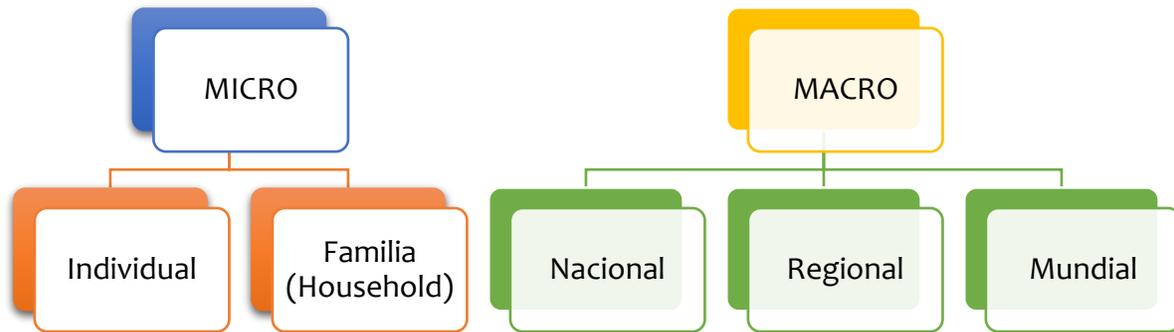
- 1.- El método de la FAO, que mide las calorías per cápita disponibles a nivel nacional. El método requiere información de ingresos y gastos de los hogares y hojas de balance con las que se obtiene la estructura del suministro de alimentos de los países.
2. Los métodos que usan encuestas de ingresos y gastos de los hogares. Estos métodos se aproximan al consumo calórico per cápita por hogar e índice de variedad dietética. Los métodos requieren de datos sobre gastos y precios de alimentos consumidos.
- 3.- Encuestas de ingesta individual de alimentos. Los métodos que abordan el consumo de alimentos. Éstos identifican el consumo de diversos grupos de alimentos y pueden utilizar información generada por recordatorios de veinticuatro horas.
- 4.- Estado nutricional con base en datos antropométricos. Los métodos antropométricos, cuyo principal indicador es la desnutrición —medida a través de la talla, el peso y el índice de masa corporal, entre otros—.

5.- Los métodos de reportes de experiencias se basan en la declaración de experiencias vividas de consumo alimentario. En estos métodos se construyen escalas que permiten medir el grado de inseguridad alimentaria en una población.

Cada uno de estos métodos genera indicadores de diversa índole y enfrenta retos muy variados en su aplicación. Los indicadores se complementan unos con otros. En general, los primeros cuatro métodos son bastante extensos, son caros y requieren mucho tiempo y recursos para su aplicación y análisis. Además de ello, no toman en consideración la experiencia de los hogares al enfrentar la inseguridad alimentaria, y se basan en causas o consecuencias de la inseguridad alimentaria, sin alcanzar a medir el fenómeno de manera directa (Carrero y Aparicio, 2010).

Con la información anterior se comprende que para la presente investigación se utilizó un método que integró la información a nivel familiar, donde se consideran el ingreso económico, la ingesta de alimentos, los programas gubernamentales (Comedores Comunitarios, Liconsa y Tarjeta Sin Hambre), la diversidad dietética y las estrategias de adaptación.

Tabla 13. Niveles de análisis para la seguridad alimentaria



Fuente: Elaboración propia con datos de los “Food Security Indicators”, IFPRI, 2012.

4.2 Tipos de Indicadores para medir la seguridad alimentaria

Existen diversos indicadores internacionales establecidos y aprobados por el “World Food Program”, USAID, IFPRI y la FAO para la medición de la seguridad alimentaria, según la diversidad dietética y el consumo de alimentos (WFP, 2014).

1.- La diversidad alimentaria y la frecuencia de consumo alimentos. Este tipo de indicadores captura el número de diferentes tipos de alimentos o grupos de alimentos que la gente come y la frecuencia con la que se los comen. Algunas veces es necesario medir y ponderar los grupos donde se realizarán las mediciones.

El resultado al usar estos indicadores es una puntuación que representa la diversidad de alimentos, pero no necesariamente la cantidad, aunque estos índices se han demostrado que se correlaciona significativamente con medidas de adecuación calóricas (IFPRI 2006, Coates et al., 2007).

2.- De comportamientos de consumo. Estos indicadores de seguridad alimentaria capturan de forma indirecta las conductas relacionadas con el consumo de alimentos por ejemplo el Índice de Estrategias de Adaptación — CSI (*Coping Strategies Index*) por sus siglas en inglés—, mide las estrategias o acciones con que la población enfrenta la falta de alimentos o lo que tiene que hacer cuando no tiene el recurso económico necesario para conseguirlos. El CSI mide la frecuencia y gravedad de los comportamientos en los que la gente se

involucra cuando no tienen suficiente comida o suficiente dinero para comprar alimentos (Maxwell y Caldwell, 2008).

Estos indicadores son muy importantes para considerar los puntos clave en la medición de la seguridad alimentaria y son aceptados por la comunidad científica. Los indicadores de diversidad dietética y consumo son la base sobre la cual partir para cualquier integración de instrumentos de medición de la seguridad alimentaria. De aquí la relevancia de considerarlos y de garantizar un instrumento sólido (Beth *et al*, 2013).

Tabla 14. Indicadores Internacionales para medir la diversidad dietética y consumo

DIVERSIDAD DIETETICA Y FRECUENCIA	COMPORTAMIENTO DE CONSUMO
<ul style="list-style-type: none"> • Escala de consumo de alimentos (Food Consumption Score: FCS) • Escala de la diversidad dietética (Household Dietary Diversity Scale: HDDS) • Gasto en alimentos (Spending on food) • Hambruna (Undernourishment) 	<ul style="list-style-type: none"> • Coping Strategy Index (CSI); • Reduced Coping Strategy Index (rCSI); • Household Food Insecurity and Access Scale (HFIAS); • The Household Hunger Scale (HHS); • Self-assessed measure of food security (SAFS).

Fuente: Elaboración propia con datos de Food Security Indicators WFP, 2014

4.2.1 Indicadores de la diversidad dietética

A continuación y partiendo de lo contenido en la tabla 14, se describen cada uno de los indicadores de diversidad dietética.

4.2.1.1 Escala de consumo de alimentos (*Food Consumption Score FCS*)

FCS —el registro de consumo de alimentos— se utiliza para dar una puntuación calculada utilizando la frecuencia de consumo de los diferentes grupos de alimentos consumidos por un hogar durante los 7 días anteriores a la encuesta. Es un indicador proxy aceptable para medir la ingesta calórica y la calidad de la dieta a nivel de hogar, dando un índice del estado de seguridad alimentaria del hogar si se combina con otros indicadores de acceso a los hogares, es utilizado principalmente por el Programa Mundial de Alimentos —WFP por sus siglas en inglés— (WFP, 2014).

4.2.1.2 Escala de la diversidad dietética (*Household Dietary Diversity Scale HDDS*)

El WFP (2016) y el Instituto de Investigación de políticas para la Alimentación, (IFPRI), resaltan la importancia de la escala familiar de diversidad dietética. El punto de enfoque es la variedad dietética que mide y el número de diferentes alimentos o grupos de alimentos consumidos durante un período de referencia determinado. Es muy similar al FCS, pero la diferencia radica en que la medición se hace en un período de recuerdo de 24 horas, sin información de frecuencia o límites categóricos ponderados. Este indicador sólo mide un número de alimentos examinados de 7 a 16 como máximo y ampliamente promovido por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional —USAID por sus siglas en inglés— (FANTA).

4.2.1.3 Hambruna (*Under-nourishment*)

Este indicador muestra el grado de “Hambrunas” para una población en específico. Es un indicador muy utilizado en África mientras que en América Latina no es común. Sin embargo, es importante su definición para los tabuladores de desnutrición (WFP, IFPRI, 2016). La parte de la población con consumo de alimentos por debajo de la norma de necesidades energéticas se considera desnutrida —“insuficiente”—. Es, a su vez, muy utilizado por la FAO para países con altos niveles de desnutrición como África.

4.2.1.4 Gasto en alimentos (*Spending on food*)

Este indicador permite medir el gasto en la alimentación a nivel familiar. Es un instrumento que utiliza la Encuesta Nacional de Ingresos y mide la estimación del gasto en alimentación del total del ingreso familiar, considerando la propensión de las personas más cercanas al borde de la pobreza. Pondera el gasto cada vez mayor de los ingresos de las familias en los alimentos (Coneval, 2014).

4.3 Escalas internacionales para la medición de la seguridad alimentaria en América Latina

Las escalas de medición para la seguridad alimentaria son instrumentos útiles para identificar las personas dentro del rango de la inseguridad alimentaria, caracterizar la severidad y naturaleza del problema, analizar las tendencias y para proveer una base para la medición del impacto. También han probado ser importantes para llevar a cabo las intervenciones que conduzcan a conseguir mejoras en el estado de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, medir los efectos, comparar estados de bienestar antes y después de la aplicación de las intervenciones, y establecer el correcto diseño para la puesta en marcha de acciones específicas de las instituciones responsables de la seguridad alimentaria (FAO, 2014).

4.3.1 La Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria

La Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) pertenece a la familia de las escalas de medición de inseguridad alimentaria basadas en la experiencia en los hogares con esta condición. La armonización de escalas de medición para aplicaciones desde el nivel local hasta el nivel regional es un gran reto, ya que requiere llegar a un consenso en los diversos países involucrados. Para generar este acuerdo es muy importante que la base teórica y empírica de la escala sea muy sólida. También es muy importante que el proceso de consenso sea altamente inclusivo, participativo e iterativo (ELCSA, 2012)

La ELCSA fue desarrollada tomando en cuenta experiencias en varios países, principalmente aquellas de los Estados Unidos de Norteamérica con escalas validadas de medición de inseguridad alimentaria en el hogar. Específicamente, la ELCSA se construyó a partir del Módulo Suplementario de Medición de Inseguridad Alimentaria de los Estados Unidos (US Household Food Security Supplement Module, HFSSM), la Escala Brasileña de Inseguridad Alimentaria (EBIA), la Escala Lorenzana validada y aplicada en Colombia, y también tomando en cuenta la Escala de Inseguridad Alimentaria y Acceso desarrollada por la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos, USAID (Household Food Insecurity Access Scale, HFIAS) (ELCSA, 2012).

La ELCSA es un instrumento de bajo costo y rápida aplicación que ha demostrado tener una alta validez y confiabilidad en diversos canales de aplicación. Esto se explica, en gran parte, por el enfoque inclusivo e intersectorial que se siguió para el desarrollo, validación y diseminación del uso de la escala. La ELCSA ha sido aplicada con éxito desde el nivel local hasta el nivel nacional en encuestas gubernamentales, estudios académicos y/o sondeos de opinión pública. Por lo tanto, la ELCSA ya ha contribuido y tiene un gran potencial para seguir contribuyendo hacia una mejor comprensión de la distribución, así como sobre las causas y las consecuencias de la inseguridad alimentaria en la región (Carrero y Aparicio, 2010).

4.3.1.1 Cuestionario de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria

Las preguntas que integran la ELCSA se refieren a situaciones que las personas enfrentan durante un período de tiempo en los hogares, relacionadas con la cantidad y calidad de los alimentos disponibles y con las estrategias que utilizan para procurar aliviar las carencias alimentarias (ELCSA, 2012).

Cada pregunta está dirigida a indagar sobre una situación diferente, por lo que se trata de preguntas excluyentes entre sí, y cada una de ellas pretende captar distintos asuntos relacionados con el constructo teórico que respalda a la ELCSA, como a continuación se detalla:

Tabla 15. Preguntas que conforman la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria

PREGUNTA	SIGNIFICADO DE LA PREGUNTA	DIMENSION	OBSERVACION
P1. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez usted se preocupó porque los alimentos se acabaran en su hogar?	Esta pregunta se refiere a la preocupación que experimentaron los hogares antes de que se acabaran los alimentos, la cual se pudo deber a situaciones hipotéticas para el futuro del hogar, por ejemplo la pérdida de empleo del proveedor	Preocupación - hogar	La preocupación también puede continuar cuando el acceso a los alimentos disminuye.
P2. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez en su hogar se quedaron sin alimentos?	Esta pregunta busca establecer si en algún momento del período estudiado, por falta de dinero u otros recursos, el hogar no tuvo alimentos para comer	Cantidad de alimentos -hogar	Esta pregunta es diferente a la P1, ya que la P2 se refiere a la existencia de alimentos, y la P1 solo indaga acerca de la preocupación en el hogar
P3. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez en su hogar dejaron de tener una Alimentación saludable*?	Con esta pregunta sobre la alimentación saludable (términos alternativos pueden ser nutritiva, balanceada y/o equilibrada), se busca establecer si en algún momento del período estudiado, por falta de dinero u otros recursos, la alimentación del hogar a criterio del encuestado no incluyó alimentos en la cantidad y calidad necesarias para proporcionar comidas saludables y balanceadas.	Cantidad y calidad de la alimentación - hogar	Lo importante en esta pregunta es el concepto que tenga la persona entrevistada sobre una alimentación saludable y balanceada. El encuestador no debe suministrar al entrevistado una definición de estos conceptos.
P4. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar tuvo una alimentación basada en poca variedad de alimentos?	Esa pregunta intenta establecer si, a criterio del encuestado, en algún momento del período estudiado, debido a la falta de dinero u otros recursos, la alimentación del hogar fue monótona, es decir compuesta por pocos alimentos diferentes	Calidad de la alimentación -hogar	Si la persona entrevistada, en lugar de responder Sí o NO, informa sobre el tipo de alimentos que consume, es necesario preguntar nuevamente si cree que es poca variedad. El encuestador se debe asegurar de no calificarla
P5. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar dejó de desayunar, almorzar o cenar?	La pregunta indaga sobre la omisión de algún tiempo de comida, por falta de dinero u otros recursos para adquirir alimentos en el período analizado.	Cantidad de alimentos - adulto	A partir de este punto comienzan las preguntas a los adultos.
P6. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar comió menos de lo que debía comer?	El objetivo de esta pregunta es conocer si, por falta de dinero u otros recursos, en algún momento del período estudiado algún adulto del hogar comió menos de lo que considera que debía comer	Cantidad de alimentos - adulto	Se pretende evaluar si, a criterio del encuestado, algún adulto comió menos de los que debe comer. El encuestador debe asegurarse de no intervenir en la respuesta.
P7. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar sintió hambre pero no comió?	El objetivo de esta pregunta es conocer si algún adulto del hogar en algún momento del período estudiado sintió hambre pero no comió por falta de dinero u otros recursos.	Hambre - adultos	
P8. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar solo comió una vez al día o dejó de comer durante todo un día?	Se desea conocer si por falta de dinero algún adulto del hogar en algún momento del período estudiado comió solo una vez al día o no comió durante todo el día.	Hambre – adultos	La P8 implica mayor grado de dificultad de acceso a los alimentos con respecto a la P6 y P7.
P9. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar dejó de tener una alimentación saludable*?	Con esta pregunta sobre una alimentación saludable (términos alternativos pueden ser nutritiva, balanceada y/o equilibrada) se indaga si, a criterio del entrevistado, en algún momento del período estudiado la alimentación de las personas menores de 18 años no contenía los alimentos en la cantidad y calidad necesarias para proporcionar unas alimentaciones saludables y balanceadas.	Cantidad y calidad – menores de 18 años	Lo importante en esta pregunta es el concepto que tenga la persona entrevistada sobre una alimentación saludable / balanceada. El encuestador no debe suministrar al entrevistado una definición de estos conceptos.
P10. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar tuvo una alimentación basada en poca variedad de alimentos?	La pregunta apunta a establecer si, a criterio del entrevistado, la Alimentación de los menores en ese período no incluyó todos los grupos de alimentos, o estaba constituida por pocos alimentos diferentes.	Calidad de la alimentación - menores de 18 años	Si la persona entrevistada, en lugar de responder Sí o NO, informa sobre el tipo de alimentos que consume, el encuestador debe volver a preguntar si el entrevistado cree que es poca variedad. El encuestador debe asegurarse de no intervenir en la respuesta.
P11. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar dejó de desayunar, almorzar o cenar?	La pregunta indaga sobre la omisión de algún tiempo de comida de los menores del hogar por falta de dinero u otros recursos para adquirir alimentos en el período analizado.	Cantidad - menores de 18 años	
P12. En los últimos 3 meses, por falta de dinero	El objetivo de esta pregunta es conocer si por falta de dinero u otros recursos, en	Cantidad - menores	

u otros recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar comió menos de lo que debía?	algún momento del período estudiado algún menor de 18 años comió menos de lo que debía o acostumbra comer	de 18 años	
P13. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez tuvieron que disminuir la cantidad servida en las comidas a algún menor de 18 años en su hogar?	Se busca establecer si por falta de dinero u otros recursos en algún momento del período estudiado, a algún miembro del hogar menor de 18 años le sirvieron menos comida de lo que habitualmente le sirven.	Cantidad - menores de 18 años	
P14. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar sintió hambre pero no comió?	El objetivo de esta pregunta es conocer si algún menor de 18 años en el hogar, en algún momento del período estudiado, sintió hambre pero no comió por falta de dinero u otros recursos.	Hambre - menores de 18 años	
P15. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar solo comió una vez al día o dejó de comer durante todo un día?	Se desea conocer si por falta de dinero algún menor de 18 años en algún momento del período estudiado comió solo una vez al día o no comió durante todo el día.	Hambre - menores de 18 años	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Escala Latinoamericana y del Caribe para la Seguridad Alimentaria, Elcsa 2012

4.3.2 Escala brasileña de inseguridad alimentaria

La EBIA —Escala brasileña de inseguridad alimentaria— tuvo una fuerte influencia en la ELCSA, no sólo sobre su estructura final sino también sobre el proceso inclusivo e intersectorial para su desarrollo y validación. Como resultado, ambas escalas son muy similares (ELCSA, 2012).

La experiencia positiva con la adaptación y aplicación del HFSSM en una población hispana de Connecticut, EE.UU. fue la base para recomendar a académicos en el Brasil que consideraran investigar la posible adaptación y validación de esta escala en su país. La EBIA, inicialmente con 15 preguntas o reactivos —y finalmente, después de ser perfeccionada con base en 6 años de aplicación— con 14 reactivos, fue primero probada con paneles de grupos de expertos y mediante grupos focales con personas pobres. El objetivo fue establecer su, mientras que el propósito fue verificar que la población objetivo comprendía lo que se intenta medir con cada pregunta de la escala. Se analizó su validez de cara —o cualitativa— entre personas de bajos recursos socioeconómicos que vivían en zonas urbanas y rurales en cinco estados del país.

Una vez refinada, la EBIA comenzó a ser aplicada en estudios locales en zonas urbanas y rurales pertenecientes a los cinco estados en los cuales se probó inicialmente. Los resultados mostraron en forma colectiva que la EBIA es válida y que el grado de inseguridad alimentaria del hogar derivado de esta escala se correlaciona fuertemente con indicadores de pobreza y de una baja calidad de la alimentación (ELCSA, 2012).

4.3.3 La evaluación de la seguridad alimentaria en emergencias

El propósito de una Evaluación de la Seguridad Alimentaria en Emergencias (ESAE) es valorar el impacto de un shock sobre la seguridad alimentaria de los hogares y las comunidades ubicados en un área afectada. Una emergencia es una situación que ocasiona daños humanos, materiales, económicos y ambientales generalizados, que amenazan las vidas humanas y medios de vida y sobrepasan las capacidades de respuesta de las comunidades afectadas y/o el gobierno (WFP, 2009).

Una ESAE combina información de fuentes primarias y secundarias para coadyuvar al proceso de toma de decisiones en situaciones de emergencia, sean éstas de evolución rápida o lenta (WFP, 2009).

Los productos clave de una ESAE incluyen: la descripción de la situación actual de la seguridad alimentaria nutricional; el análisis de cómo están respondiendo la población afectada, el gobierno y otros actores ante la emergencia; el pronóstico de la futura evolución de la seguridad alimentaria y nutricional; y la identificación de las opciones de respuesta y recomendaciones sobre si intervenir o no. Una ESAE puede hacerse como una evaluación rápida o una evaluación a fondo (WFP, 2009)

La evaluación de la situación nutricional forma parte de una ESAE. Adicionalmente, la identificación de los riesgos evidentes para la salud y los problemas que afectan a las personas malnutridas, así como la información sobre el estado nutricional brindan indicaciones objetivas y comparables sobre el nivel de riesgo para la vida y medios de vida (WFP, 2009).

4.3.4 La Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria en la ENIGH

A partir de 2008, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) experimentó una serie de cambios. Entre ellos, destaca la inclusión de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), instrumento con el cual se aborda la dimensión del acceso a la alimentación para las nuevas estimaciones de pobreza en el país. La escala se construye a partir de una batería de doce preguntas que consideran la calidad y la suficiencia de los alimentos a través del reporte de experiencias vividas por la población.

La EMSA da cuenta del grado de inseguridad alimentaria en los hogares y es el instrumento con el cual se construye el indicador de carencia por acceso a la alimentación utilizado en la medición oficial de la pobreza en México. Se esperaría que los hogares más inseguros o más carentes tuvieran dietas menos variadas que hogares seguros (ENIGH, 2014).

La Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria es una medida directa en tanto da cuenta del consumo de alimentos, los gastos en alimentación, los recordatorios de veinticuatro horas o las medidas de peso y talla, por ejemplo.

Su base conceptual y metodológica se deriva de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), la que, a su vez, proviene de diversos estudios y experiencias de implementación para el desarrollo y monitoreo de la política

pública en la región latinoamericana (Segall, *et al.*, 2007; Álvarez *et al.*, 2006; Melgar-Quíñonez *et al.*, 2006; Pérez-Escamilla, 2009). La ELCSA tiene sus raíces en cerca de veinte años de investigación y del análisis de una escala que el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) emplea para la medición del fenómeno (Pérez-Escamilla *et al.*, 2007).

En el marco de la metodología para la medición de la pobreza y específicamente para el caso del acceso a la alimentación, se incorporó una medida novedosa basada en una amplia experiencia de investigación que incluso ha sido utilizada para el monitoreo de políticas públicas en algunas regiones de América. Esta medida se obtiene de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), la cual se construye a partir de una batería de doce reactivos:

a) Sólo para hogares en donde habitan personas adultos mayores

El indicador de Carencia a la Alimentación se construye a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) y toma en consideración los siguientes elementos: En los hogares donde sólo residen adultos, se valora si en los últimos tres meses por falta de dinero o recursos algún integrante del hogar:

- 1.- En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?
2. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar dejó de desayunar, comer o cenar?
3. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar comió menos de lo que usted piensa debía comer?
4. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez se quedaron sin comida?
5. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto de este hogar sintió hambre pero no comió?
6. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar sólo comió una vez al día o dejó de comer todo un día?

b) Sólo para hogares en donde habitan personas menores de 18 años

En hogares donde viven menores de dieciocho años se considera una lista de otras seis preguntas similares a las descritas anteriormente, las cuales se aplican a este grupo de población (ENIGH, 2014).

7. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?
8. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar comió menos de lo que debía?
9. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez tuvieron que disminuir la cantidad servida en las comidas a algún menor de 18 años del hogar?
10. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años sintió hambre pero no comió?
11. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años se acostó con hambre?
12. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años comió una vez al día o dejó de comer todo un día?

En el mismo sentido, el diseño metodológico del marco lógico difundido por los organismos multilaterales y los estudios cuasi-experimentales que comparan un grupo intervenido con otro que no lo ha sido, son las herramientas más usadas en la evaluación de programas nutricionales en América Latina. Sin embargo, se aprecia una preocupación de instituciones académicas por proponer diseños alternativos que superen los problemas que se imputan a los esquemas tradicionales, como el no considerar la perspectiva de los actores, incluyendo no sólo a la población beneficiaria sino también a las mismas instituciones que operan los programas. Éste es un tema muy necesario, dada la fuerte intervención del estado en el diseño de programas contra la pobreza (Coneval, 2012).

La mayoría de países latinoamericanos están desarrollando actualmente programas de nivel nacional con cobertura urbana y rural para mejorar la situación alimentaria y nutricional de su población. (Rawlings 2003). La nueva realidad de las políticas sociales en América Latina exige unas nuevas aproximaciones a la evaluación, específicamente la

articulación de metodologías cuantitativas y cualitativas y la inclusión de aspectos sociopolíticos de los procesos (Rawlings 2003).

4.3.4.1 Evaluación de la inseguridad alimentaria: el Coneval y la escala mexicana de SA

En el proceso de construcción de la metodología para la medición de la pobreza, se presentó el desafío de encontrar un nuevo indicador que permitiera conocer si las personas tienen o no acceso a la alimentación de manera diferenciada de otros indicadores, en especial del ingreso (Coneval, 2014).

Basado en al menos tres criterios, el Coneval tomó la decisión de que la medida de la carencia del acceso a la alimentación se haría a través del concepto de seguridad alimentaria proveniente de una escala de reporte de experiencias. El primero de estos criterios es que se privilegió la incorporación de medidas directas de la seguridad alimentaria —por medida directa se entiende aquella que reporta información sobre el consumo o nivel de consumo de los alimentos por parte de las personas u hogares o incluso su utilización biológica—. Las medidas indirectas, por su parte, reportan información sobre la “disponibilidad o potencialidad” para el consumo y la utilización de los alimentos. El segundo es el de la relación costo-calidad de la fuente de información.

Dado que la medición de la pobreza debía tener representatividad estatal y una periodicidad mínima bianual se diseñó una batería de reactivos al menor costo posible pero que a la vez garantizara que la información requerida fuera la adecuada. El tercer y último criterio tenía que ver con la calidad de los datos que suponía probar la validez de la medida generada.

El indicador de “carencia en el acceso a la alimentación”, por su parte, toma dos valores: el de carencia cuando se reportan niveles moderado o severo de inseguridad alimentaria en un hogar y de no carencia en los otros dos casos.

La medición se realizó a partir del número de respuestas contestadas afirmativamente por la persona encuestada dentro de la Encuesta Nacional de Ingresos del hogar (ENIGH), en la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria:

- Seguridad alimentaria: los hogares constituidos sólo por adultos y los hogares con menores de edad que no responden de manera afirmativa a ninguna de las preguntas de la escala.
- Leve: los hogares conformados sólo por mayores de dieciocho años que contestan afirmativamente de una a dos de las seis preguntas de la escala. En el caso de los hogares con menores de edad, se consideran a aquellos que contestan afirmativamente de una a tres de las doce preguntas de la escala.
- Moderado: los hogares sólo con adultos que responden afirmativamente de tres a cuatro preguntas de la escala. Para los hogares con menores de dieciocho años, se consideran aquellos que contestan afirmativamente de cuatro a siete preguntas de la escala.
- Severo: los hogares sólo con adultos que contestan afirmativamente de cinco a seis preguntas; los hogares con menores de edad que responden de ocho a doce preguntas de la escala.

La escala mexicana se instrumentó según la metodología de medición de la pobreza como una herramienta que permitiera cuantificar cuatro niveles de la seguridad alimentaria: la seguridad como tal, que responde a situaciones en las que no se reporta haber vivido experiencias de disminución de la cantidad o calidad en los alimentos, así como la inseguridad alimentaria leve, inseguridad moderada e inseguridad severa. Cuando se habla del “grado de inseguridad alimentaria” se refiere a estos cuatro grados (Coneval, 2014).

4.4 Medición multidimensional de la pobreza

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) tiene como una de sus atribuciones establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, según la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Para ello, deberá contemplar, al menos, los siguientes indicadores: el ingreso corriente per cápita, el rezago educativo promedio en el hogar, el acceso a los servicios de salud, el acceso a la seguridad social, la calidad y espacios de la vivienda, el acceso a los

servicios básicos en la vivienda, el acceso a la alimentación y el grado de cohesión social (ENIGH, 2014).

Derivado de lo anterior, el Coneval, realizó un proceso de investigación que permitiera definir los criterios metodológicos para llevar a cabo dicha labor, el cual culminó con la definición de la Metodología para la Medición de la Pobreza Multidimensional en México. Simultáneamente, el Coneval se dio a la tarea de construir, junto con el INEGI, una fuente de información que permitiera dar cumplimiento a sus atribuciones legales, obteniéndose como resultado el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS-ENIGH) de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, 2014).

La medición multidimensional de la pobreza define dos espacios cuya intersección delimita las fronteras entre personas en situación de pobreza y personas que no lo están. Un primer espacio, el del bienestar, cuyo indicador principal es el ingreso, o lo que hemos llamado “acceso potencial a recursos”, y un segundo espacio, el de los derechos sociales, sustentado en un conjunto de indicadores que permiten medir carencias en su cumplimiento (Coneval, 2012).

En otras palabras, una persona está en pobreza si no tiene ingresos suficientes para cubrir una canasta básica de alimentos, bienes y servicios y si, además, presenta alguna carencia en el cumplimiento de sus derechos sociales a la educación, la seguridad social, la salud, la vivienda y/o la alimentación (Székely, 2005). En la tabla 15 se enlistan los indicadores que ha integrado a nivel mundial el Coneval para la medición de la seguridad alimentaria en México.

Tabla 16. Indicadores para medir la seguridad alimentaria (Coneval)

PROBLEMÁTICA	INDICADORES
Problemas de mala nutrición y desnutrición infantil	<ul style="list-style-type: none"> • Número de personas desnutridas • Prevalencia de desnutrición • Prevalencia de bajo peso, diferenciando por sexo • Prevalencia de desmedro (talla baja para la edad) • Prevalencia de emaciación • Deficiencia de micronutrientes (anemia)
Crecimiento económico, pobreza y empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento del PIB per cápita • Porcentaje de población debajo de la línea de pobreza nacional: total, rural y urbano • Porcentaje del consumo del quintil más pobre en el ingreso o consumo nacional
Escalas de inseguridad alimentaria basadas en experiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de inseguridad alimentaria en el hogar
Salud y saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Población con acceso a mejor saneamiento: total, rural y urbano • Población con mejores fuentes de agua potable: total, rural y urbano • Mortalidad infantil • Esperanza de vida al nacer • Mortalidad en menores de cinco
Acceso a alimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto en alimentos (por decil) por componentes nutricionales • Gasto en alimentos por grupos de alimentos • Disponibilidad en localidades rurales • Inventario de alimentos en hogares
Consumo de alimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Distribución de las familias según la puntuación de diversidad alimentaria (número de grupos de alimentos consumidos) y la puntuación de variedad alimentaria (número de alimentos consumidos) • Patrones de consumo • Meses de aprovisionamiento adecuado

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval, 2012.

4.5 Elementos Empíricos para la integración de los instrumentos de investigación

La investigación empírica está basada en la experimentación o la observación a partir de evidencias. En este apartado se estudian y detallan los instrumentos utilizados para llevar a cabo esta investigación.

4.5.1 Antecedentes para la metodología de investigación

La presente investigación es una evaluación de la seguridad alimentaria en ocho tenencias rurales del municipio de Morelia, con el objeto de identificar los efectos que ha tenido en la población los programas gubernamentales de Liconsa, Tarjeta Sin Hambre y Comedores comunitarios.

Para lograr el objetivo de la investigación, se utilizaron los instrumentos de investigación de encuesta, los grupos focales y las entrevistas dirigidas. La encuesta se

realizó a partir de una muestra aleatoria simple de 271 personas a nivel hogar en las tenencias de Atapaneo, Atécuaro, Capula, Chiquimitío, Teremendo, Santiago Undameo, San Nicolás Obispo y Tiripetío. Se analizaron 4 grupos focales en las tenencias de Teremendo, Capula y San Nicolás Obispo y se llevaron a cabo entrevistas dirigidas a actores clave de la seguridad alimentaria en el estado.

La investigación no tiene como objetivo la evaluación de un programa en específico. Lo que se ha hecho es tomar los principales programas relacionados con la seguridad alimentaria según el Marco lógico de la Estrategia Nacional contra el Hambre y que estuvieran vinculados con las dimensiones de acceso, disponibilidad y consumo de la seguridad alimentaria para conocer sus efectos en la población beneficiada. De igual manera, el objetivo era determinar si es que realmente están incidiendo en la disminución de la inseguridad alimentaria.

4.5.2 Método y metodología de la investigación

Para la elaboración del diseño metodológico de la investigación se hizo uso del método científico. Específicamente, a partir del método inductivo - deductivo, buscando la inferencia basada en la lógica y relacionado con el estudio que nos concierne. Es deductivo, —parte de lo general a lo particular—, e inductivo en el sentido contrario —va de lo particular a lo general—, ya que pretende dar una relación lógica del problema de interés (Navarro, 2011).

El trabajo de investigación consistió en una revisión de la información estadística y metodológica en cuanto a las siguientes variables:

1. Dimensiones de la seguridad alimentaria: acceso, disponibilidad, consumo y utilización
2. Participación en los programas alimentarios de Liconsa, Tarjeta sin Hambre y Comedores Comunitarios
3. Tipo
4. Porcentaje de población beneficiaria.
5. En que territorios
6. Porcentaje de población

7. Efectos de los programas alimentarios: Liconsa, Tarjeta sin Hambre y Comedores Comunitarios
8. Porcentaje de población con desnutrición
9. Indicadores nutricionales para medir la seguridad alimentaria
10. Frecuencia de consumo de nutrientes
11. Porcentaje de la población con acceso a la canasta básica

Se utilizó un enfoque de investigación mixto. El enfoque mixto representa un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada —metainferencias— y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio (Hernández, 2001).

Los métodos de investigación mixta fueron los más idóneos, ya que son la integración sistemática de los métodos cuantitativo y cualitativo en un solo estudio con el fin de obtener una “fotografía” más completa del fenómeno. Éstos pueden ser conjuntados de tal manera que las aproximaciones cuantitativa y cualitativa conserven sus estructuras y procedimientos originales —“forma pura”— o pueden ser adaptados, alterados o sintetizados —“forma modificada”— (Hernández, 2001).

El enfoque mixto permitió a la investigación lograr una perspectiva más amplia y profunda del fenómeno, formular el planteamiento del problema con mayor claridad, así como las maneras más apropiadas para estudiar y teorizar los problemas de investigación, producir datos más “ricos” y variados mediante la multiplicidad de observaciones, potenciar la creatividad teórica por medio de suficientes procedimientos críticos de valoración y efectuar indagaciones más dinámicas. La perspectiva cualitativa en conjunto con el enfoque cuantitativo profundiza la investigación al darle una comprobación numérica con mayor validez al análisis cuantitativo de los resultados obtenidos.

El trabajo de campo se realizó a mujeres, hombres, jóvenes, jefes de familia y preferentemente población beneficiaria de los Programas Liconsa, Tarjeta sin Hambre y Comedores Comunitarios, así como de entrevistas dirigidas a actores de opinión. Se llevó a cabo una revisión integrativa, con el objeto de facilitar la síntesis de múltiples estudios publicados, artículos científicos, “journals”, entre otros. Esta metodología permitió la

combinación de investigaciones que usan diferentes enfoques metodológicos, incluyendo experimentales y no experimentales, así como experiencias prácticas y análisis de política.

El objetivo es el estudio de una teoría más amplia y enriquecedora para brindar información efectiva para la mejor toma de decisiones en la práctica y en las agendas gubernamentales. Los métodos para la realización de revisiones integrativas presentan algunas variaciones. Sin embargo, se deben seguir algunos patrones en su realización y adaptación al caso mexicano, michoacano y por ende al caso particular del municipio de Morelia (Méndez, 2008).

El cuestionario aplicado es mixto con escala tipo Likert, para medir las dimensiones de acceso, disponibilidad y consumo de la seguridad alimentaria, a partir de la conformación de varios indicadores estudiados y que pudieran medir los aspectos más relevantes de cada dimensión de la seguridad alimentaria. Esta integración fue resultado de las diferentes metodologías utilizadas para la medición de la seguridad alimentaria para América Latina y los indicadores más formales de medición de diversidad dietética y estrategias ante la falta de alimentos por parte de la población. Se consideraron los más relevantes para los fines que se buscan y las necesarias para medir la percepción de la población sobre su situación alimentaria y las acciones institucionales en la materia.

4.5.3 Escala tipo Likert y cuestionario mixto

La escala Likert es un instrumento de medición o de recolección de datos que se dispone en la investigación social para medir actitudes y conocer el grado de conformidad del encuestado con cualquier afirmación que le propongamos. Consiste en un conjunto de ítems bajo la forma de afirmaciones o juicios ante los cuales se solicita la reacción —favorable o desfavorable, positiva o negativa— de los individuos.

En la mayoría de las investigaciones, cuando se evalúan actitudes y opiniones, se suele utilizar la escala de Likert. Esta escala se difundió ampliamente por su rapidez y sencillez de aplicación, desde su desarrollo en 1932. Su aplicación ha tenido un crecimiento exponencial a lo largo de los años y en la actualidad, luego de 77 años, continúa siendo una escala de referencia en la investigación contemporánea.

Resulta especialmente útil emplearla en situaciones en las que queremos que la persona matice su opinión. En este sentido, las categorías de respuesta nos servirán para capturar la intensidad de los sentimientos del encuestado hacia dicha afirmación (Hernández, Sampieri, 2001).

4.5.4 Componentes y modalidades de la encuesta

Para el objeto de la investigación, utilizar una encuesta con escala de Likert fue muy apropiado, en la medida que midió actitudes y el grado en que se mostraron diferentes actitudes o disposición de los encuestados sujetos de la investigación o individuos en los contextos sociales particulares. El objetivo de la escala Likert es agrupar numéricamente los datos que se expresen en forma verbal, para poder luego operar con ellos, como si se tratará de datos cuantitativos para poder analizarlos correctamente (Hernández, 2001).

El cuestionario mixto utilizado consideró, en su construcción, tanto preguntas cerradas como abiertas y permitió tener un enfoque integral desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, ya que desde ambos enfoques se sustentan respectivamente del pos positivismo y constructivismo y han sido utilizados con éxito desde varias décadas y en la práctica por diversos investigadores científicos (Hernández, 2001).

El instrumento para la recolección de datos que se realizó, no sólo es con el propósito de medir variables para llevar a cabo inferencias y análisis estadístico de la seguridad alimentaria desde sus dimensiones, en ingreso económico, diversidad dietética, frecuencia, hábitos de consumo y participación y percepción en los programas gubernamentales de asistencia a la seguridad alimentaria, sino que también buscó tener una batería de preguntas que permitiera obtener datos que se convertirán en información, a partir de las respuestas de las personas como seres vivos, comunidades y contextos o situaciones de profundidad en las propias “formas de expresión” de cada uno de ellos (Méndez, 2008).

Con esta visión mixta, cuantitativa y cualitativa, en percepciones, imágenes mentales, creencias, emociones, interacciones, pensamientos, experiencias y vivencias viene a enriquecer el análisis y a fortalecer el proceso de estudio e investigación, bajo el análisis “cual y cuan”. Estos datos son muy útiles para comprender de manera completa los

motivos subyacentes, los significados y las razones internas de las muchas respuestas del problema de estudio de investigación planteado (Méndez, 2008).

Para el instrumento denominado “Cuestionario de la evaluación dimensional de la seguridad alimentaria en las zonas rurales de Morelia”, se consideró también medir la seguridad alimentaria con un indicador tipo FCS (*Food Consumption Score*) para comparar la diversidad dietética de la población muestra a partir de las respuestas de los reactivos de ingesta de proteína. Así mismo, se utilizó un indicador de frecuencia que midiera la participación de la población objetivo en los programas gubernamentales.

Cada pregunta del cuestionario está relacionada con las dimensiones de acceso, disponibilidad y consumo de la seguridad alimentaria y está basada en la mayor aproximación para la metodología sugerida de diversidad dietética y frecuencia de consumo, correlación institucional y participación social.

Cada pregunta está relacionada directamente con un indicador antes mencionado por dimensión para que dieran los reactivos necesarios para cada uno de ellos y en cada una de las dimensiones, acceso, disponibilidad y consumo. Para el caso de estabilidad, se integrará un análisis indagatorio de datos, ya que la estabilidad en el aspecto de cambios climáticos y eventos climatológicos están fuera del alcance del ser humano. Para tal efecto se consideró la siguiente tabla 17.

DIMENSIÓN	INDICADOR	PREGUNTAS Y NUMERACIÓN DE PREGUNTA EN EL CUESTIONARIO
ACCESO	<ul style="list-style-type: none"> • Producción propia – cosechas, ganado • Food Consumption Score (FCS) • Caza, pesca, recolección de alimentos silvestres. • Ayudas por parte del gobierno, amigos, parientes, agencias gubernamentales y no gubernamentales • Food Consumption Score (FCS) • Acceso económico para el consumo de alimentos • Diversidad Diética (HDDS) 	<p>1.- ¿Siembra algún cultivo para el autoconsumo: maíz, frijol, avena, otro?</p> <p>2.- ¿Cría ganado (porcino, bovino, aves) para el autoconsumo?</p> <p>3.- ¿Recolecta frutos o vegetales silvestres para su alimentación? (nopales, frutas, legumbres)</p> <p>23.- Recibe algún apoyo por parte de Liconsa?</p> <p>24.- ¿Recibe algún apoyo por parte de Pal? Si contesta que sí, ¿cada cuando y quién?</p> <p>25.- ¿Recibe apoyo por parte de Comedores comunitarios? Si contesta que sí, ¿cada cuando y quién?</p> <p>26.- ¿Otro para la alimentación? Si contesta que sí, cada cuando y quién</p> <p>4.- El nivel de ingresos de mi familia oscila entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 0 -2, 500 mensuales ○ 2,500 – 5,000 mensuales ○ 5,000 – 7,500 mensuales ○ 7,50 ○ 0 – 10,000 mensuales ○ 10,000 – o más <p>16.- ¿He tenido necesidad de pedir prestado alguna vez para comprar alimentos? (En caso de que si cuando)</p> <p>17.- ¿Alguna vez por falta de recursos, no he podido comprar alimentos para mí o algún miembro de mi familia?</p> <p>18.- ¿Por falta de dinero o recursos ¿usted o algún miembro de su familia no le alcanzo para comprar lo suficiente para comer y compro lo indispensable? tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos? (tortillas, frijoles, café)</p> <p>15.- ¿Cuánto gasta en compra alimentos semanalmente?</p>
DISPONIBILIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Producción: alimentos que producen en el área y se venden en el área • Food Consumption Score (FCS) • Comercio: alimentos traídos al área a través de mecanismos de mercado • Existencias: alimentos en inventario de comerciantes y reservas gubernamentales, transferencias gubernamentales: alimentos suministrados por el gobierno y /o agencias que brindan asistencia 	<p>1.- ¿Siembra algún cultivo para el autoconsumo: maíz, frijol, avena, otro?</p> <p>2.- Cría ganado (porcino, bovino, aves)</p> <p>19.- ¿Dónde compra generalmente sus alimentos?</p> <p>20.- ¿Cada cuando compra sus alimentos? ¿Verduras, carne, fruta, despensa?</p> <p>22.- ¿Tengo disponibles alimentos para comprar en mi localidad?</p> <p>23.- ¿Recibe usted o algún miembro de su familia apoyo por parte de Liconsa?</p> <p>24.- ¿Recibe usted o algún miembro de su familia apoyo por parte del Programa Alimentario, PAL?</p> <p>25.- ¿Recibe apoyo por parte de Comedores comunitarios? Si contesta que sí, ¿cada cuando y quién?</p>
CONSUMO Y UTILIZACION	<ul style="list-style-type: none"> • Formas en las que se almacena, procesa y preparan los alimentos • Diversidad Diética (HDDS) 	<p>5.- ¿Cómo prepara sus alimentos? ¿Con estufa de gas, leña?</p> <p>6.- ¿Qué consume para el desayuno Ud. y su familia?</p> <p>7.- ¿Qué consume para la comida?</p> <p>8.- ¿Qué consume para la cena?</p>

	<ul style="list-style-type: none"> Prácticas de alimentación y diversidad dietética 	<p>9.- ¿Usted y su familia cada cuando consumen carne de res?</p> <p>10.- ¿Usted y su familia cada cuando consumen carne de pollo?</p> <p>11.- ¿Usted y su familia cada cuando consumen pescado?</p> <p>12.- ¿Usted y su familia cada cuando consumen huevo?</p> <p>13.- ¿Usted y su familia cada cuando consumen leche?</p> <p>14.- ¿Qué hacen para cuidar su alimentación?</p> <p>21.- ¿Cada cuando consume comida usted y los miembros de su familia chatarra?</p> <p>29.- ¿Qué cree usted sea necesario para mejorar la alimentación de usted y su comunidad?</p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Seguridad Alimentaria, Indicadores para medir la Seguridad Alimentaria (2015) y Cuestionario de la evaluación dimensional de la seguridad alimentaria en las zonas rurales del municipio de Morelia (2016)

4.5.5 Componentes y modalidades de los grupos focales

Los grupos focales constituyen una técnica cualitativa de recolección de información basada en entrevistas colectivas y semiestructuradas realizadas a grupos homogéneos. Para el desarrollo de esta técnica se instrumentan guías previamente diseñadas y en algunos casos, se utilizan distintos recursos para facilitar el surgimiento de la información: mecanismos de control, dramatizaciones, relatos motivadores y proyección de imágenes (Hernández, 2001).

Con los grupos focales se buscó obtener información con respecto de:

- Conductas y actitudes sociales.
- Mayor cantidad y variedad de respuestas que pueden enriquecer la información respecto de la encuesta realizada.
- Enfocar mejor la investigación hacia conocer mejor sus puntos de vista sobre los programas institucionales, Liconsas, Tarjeta Sin Hambre y Comedores Comunitarios.
- Ideas para desarrollar estudios ulteriores.
- Propuestas de alternativas para el desarrollo comunitario para la erradicación de la inseguridad alimentaria.

Los grupos focales, como toda técnica, presentan ciertas ventajas y desventajas a la hora de analizar la información (Pallestra y Martins, 2012). Las ventajas de un grupo focal, es que el ambiente de grupo puede entregar una atmósfera de seguridad, en la cual los

participantes no se sientan presionados a responder cada una de las preguntas formuladas, pudiendo de este modo expresarse de una manera espontánea.

La flexibilidad que ofrece este ambiente grupal le permite al facilitador o moderador —entrevistador a cargo de la técnica— explorar otros temas relacionados a medida que van surgiendo. Como consecuencia, es posible que se genere en un período de tiempo corto una amplia gama de información. Los resultados se encuentran disponibles con mayor rapidez para los miembros del proyecto y se promueve un proceso de comunicación colaborativa con los beneficiarios del proyecto y hace que el personal del mismo mejore sus habilidades para comunicarse (Hernández, 2001).

Los tres grupos focales que se realizaron, con mujeres en tres distintas comunidades, buscaron como objetivo enriquecer la información obtenida de las encuestas y fue un medio de comparación y contrastable con los resultados obtenidos de la encuesta (Hernández, 2001).

Para los grupos focales se aprovechó del capital humano generado desde la aplicación de las encuestas, para apoyarse en las líderes de la comunidad, previo establecimiento de una línea de comunicación de interés y participación para la investigación.

La técnica de los grupos focales se enmarca dentro de la investigación socio-cualitativa, entendiendo a ésta como proceso de producción de significados que apunta a la indagación e interpretación de fenómenos ocultos a la observación de sentido común. Además, se caracteriza por trabajar con instrumentos de análisis que no buscan informar sobre la extensión de los fenómenos, sino más bien interpretarlos en profundidad y detalle, para dar cuenta de comportamientos sociales y prácticas cotidianas. La realización de los grupos focales buscó obtener información de abajo hacia arriba, es decir, considerar la opinión de las personas, considerar su punto de vista y tomar sus opiniones con respecto de estos programas alimentarios implementados en sus comunidades.

4.5.6 Prueba piloto

La prueba piloto se aplicó con la finalidad de demostrar la utilidad del instrumento para obtener los datos necesarios que permitieran demostrar en su momento los objetivos de la

investigación. Los resultados de la prueba demostraron que la encuesta planteada con las tres fases consideradas, era viable y factible para conocer los efectos de los programas alimentarios sobre la seguridad alimentaria en las 8 tenencias del municipio de Morelia. (Balestrini, 2002).

Para la investigación, se realizaron 3 momentos de prueba piloto a fin de poder conocer realmente si la encuesta era posible y entendible entre la población.

- **Primera etapa:** Prueba realizada a 4 jefes de tenencia.
Resultado: Se verificó que las preguntas se comprendieran correctamente.
- **Segunda etapa:** Prueba realizada a un grupo de 10 mujeres beneficiarias del programa de comedores comunitarios.

Resultado: Se verifico que las preguntas se entendieran. Como resultado de esta prueba, fue necesario realizar varios ajustes, ya que se encontró que las mujeres, a diferencia de los hombres daban más información en las respuestas. Ante esto, algunas preguntas tuvieron que ser matizadas para enriquecer o no dejar a medias unas respuestas. El ejemplo es el siguiente: ¿Quién mantiene económicamente a tu familia?

En el mismo sentido, la palabra merienda o cena, causaba confusión, a lo que se cambió por cena exclusivamente. Se incorporó a las preguntas de la alimentación, el día de ayer, ya que las respuestas se generalizaban. Cuando se concretaba a un día en particular, las respuestas fueron más específicas.

- **Tercera etapa:** Se aplicó un rango de 20 cuestionarios en una lechería de Liconsa a las 6:30 am, ya que el horario de atención de las lecherías es de las 6:30 a las 7:30 de la mañana en las que se otorga leche líquida. En el caso de la leche en polvo es de las 8:00 am a las 12:00 del día.

4.5.7 Componentes y modalidades para la entrevista

La entrevista tiene un enorme potencial para permitir acceder a la parte mental de las personas, pero también a su parte vital a través de la cual se descubre su cotidianidad y las relaciones sociales que mantienen. En este contexto, la entrevista como instrumento de

investigación es suficiente para la realización del proceso de investigación y en muchos casos su uso es forzado y frecuentemente obligatorio. Más aún tiene un importante potencial complementario en relación a los estudios cuantitativos, en donde su aportación concierne al entendimiento de las creencias y experiencia de los actores. En este sentido la entrevista es pertinente, ya que contribuye a situar la cuantificación en un contexto social y cultural más amplio (Méndez, 2008).

Las definiciones simples tienen el problema de que pierden riqueza en aras de presentar un fenómeno o situación, de una manera comprensible al mayor número de personas. No obstante tienen la ventaja de que, como punto de partida, son útiles. De alguna manera siempre existe la dificultad de definir y establecer los contornos del tema de interés. El tema de la entrevista no escapa a esta afirmación. Precisar o especificar la entrevista nos remite a una interrelación, el contacto, la comunicación, confrontación, el reporte, informe, la reflexión expresada, la indagación breve. Es una técnica antiquísima en donde se efectúa un acto de comunicación a través de la cual una parte obtiene información de la otra (Méndez, 2008).

Por lo anterior en la presente investigación, se realizó un instrumento de investigación de entrevista semiestructurada de diez reactivos —véase anexo—. En las entrevistas semiestructuradas, el investigador —previo a la realización de la entrevista— prepara un guion temático sobre lo que quiere que se hable con el informante. Las preguntas que se realizan siguen un guion pero son abiertas, esto con el objeto de que el informante pueda expresar sus opiniones, matizar sus respuestas, e incluso desviarse del guion inicial pensado por el investigador cuando se atisban temas emergentes que es preciso explorar.

Las entrevistas con actores clave juegan un rol muy importante de la investigación, dado que se obtiene tanto información a profundidad, como la opinión y las percepciones propias del informante.

Las entrevistas fueron realizadas a los siguientes actores:

Actores clave	Cargo
M.C. Luis Díaz	Coordinador de Operaciones y Abasto de Diconsa, responsable del programa Tarjeta sin Hambres, Sedesol – Diconsa

Lic. Gerónimo Color	Gerente General de Liconsa
Lic. Arturo Gamboa	Subdelegado de Operaciones de la Delegación Estatal de la Secretaría de Desarrollo Social en Michoacán
Lic. Tania Cristina Campanur	Promotora de Comedores Comunitarios en el Municipio de Morelia
Lic. Víctor Silva	Ex Delegado de la Delegación Estatal de Sedesol en Michoacán

4.5.8 Métodos estadísticos de correlación de datos

En probabilidad y estadística, la correlación indica la fuerza y la dirección de una relación lineal y proporcionalidad entre dos variables estadísticas. Se considera que dos variables cuantitativas están correlacionadas cuando los valores de una de ellas varían sistemáticamente con respecto a los valores homónimos de la otra. Si tenemos dos variables —A y B— decimos que existe una correlación entre ellas si, al disminuir los valores de A lo hacen también los de B y viceversa. La correlación entre dos variables no implica, por sí misma, ninguna relación de causalidad (Anderson, 2008).

Existen diversos coeficientes que miden el grado de correlación, adaptados a la naturaleza de los datos. El más conocido es el coeficiente de correlación de Pearson —introducido en realidad por Francis Galton—, que se obtiene dividiendo la covarianza de dos variables entre el producto de sus desviaciones estándar (Anderson, 2008).

En estadística, el coeficiente de correlación de Pearson es una medida de la relación lineal entre dos variables aleatorias cuantitativas. A diferencia de la covarianza, la correlación de Pearson es independiente de la escala de medida de las variables. Se puede definir el coeficiente de correlación de Pearson como un índice que puede utilizarse para medir el grado de relación de dos variables siempre y cuando ambas sean cuantitativas (Anderson, 2008). Otros coeficientes son el coeficiente de correlación de Spearman y el coeficiente de correlación de Kendall. Sobre el primero, a continuación caracterizamos su naturaleza y uso.

El coeficiente de correlación de *Spearman*, ρ (*rho*) es una medida de la correlación (la asociación o interdependencia) entre dos variables aleatorias continuas. Para calcular ρ , los

datos son ordenados y reemplazados por su respectivo orden. El estadístico ρ viene dado por la expresión. Se tiene que considerar la existencia de datos idénticos a la hora de ordenarlos, aunque si éstos son pocos, se puede ignorar tal circunstancia (Anderson, 2008).

La interpretación de coeficiente de *Spearman* es igual que la del coeficiente de correlación de *Pearson* y Oscila entre -1 y +1, indicándonos asociaciones negativas o positivas respectivamente. 0 cero, significa no correlación pero no independencia (Anderson, 2008).

Resultado

Se encontró que los beneficiarios que asisten a las lecherías que expenden leche líquida no tienen tiempo para responder encuestas, responden con prisa, ya que se tienen que ir a laborar, hacer el desayuno y/o atender a los hijos. Así, se tuvo que asistir a las lecherías los días de canje de tarjeta, días en que la población beneficiaria va más con más calma y en donde se tienen que esperar a que les toque el turno de atención. De esta manera, las encuestas se pudieron realizar adecuadamente.

De estas pruebas piloto se realizaron singulares mejoras, desde la redacción hasta el acomodo, orden y congruencia de los reactivos; se quitaron algunos y se sumaron otros con mayor precisión e información.

4.6 Universo y muestra

4.6.1 Universo del estudio

El universo de estudio son las zonas rurales del municipio de Morelia Michoacán, en 8 tenencias —de las 14 que lo integran— y en donde se encuentran operando los programas alimentarios Liconsa, Tarjeta sin Hambre (Diconsa) y Comedores Comunitarios.

Se consideraron los siguientes filtros para definir qué tenencias serían el universo de la investigación:

1. Que contaran todas con los programas alimentarios de Liconsa, Tarjeta sin Hambre y Comedores Comunitarios

2. Que fueran zonas rurales del municipio
3. Que tuvieran alrededor de los 2,500 habitantes

Tabla 17. Población del Municipio de Morelia 2010

	TENENCIA	Población INEGI	Población CONAPO	Condición
		2010	2015	
1	Atapaneo	1,965		Rural
2	Atécuaro	437		Rural
3	Capula	5,086	5,934	Urbana
4	Chiquimitío	1,436		Rural
5	Cuto de la Esperanza	1,019		Rural
6	Jesús del Monte	4,182	5,735	Urbana
7	Morelos	13,565	13,782	Urbana
8	Santa María	n.d	n.d.	Urbana
9	San Miguel del Monte	892		Rural
10	San Nicolás Obispo	2,638	3,220	Urbana
11	Santiago Undameo	1,455		Rural
12	Tacícuaró	1,428		Rural
13	Teremendo de los Reyes	1,366		Rural
14	Tiripetío	2,050		Rural

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Censo General de Población y Vivienda 2010 y CONAPO Proyecciones de población 2010-2030.

En la tabla 18 se observa la población por tenencia y la referencia para ubicarla dentro del rango de tenencias rurales con menos o entre los 2500 habitantes (INEGI, 2012).

Tabla 18. Tenencias de Morelia con programas alimentarios Liconsa, Comedores Comunitarios y Tarjeta sin Hambre 2016

LOCALIDAD (por tenencia)	Población Inegi 2010	PROGRAMAS (por localidad)			Tenencias que cumplen los filtros.
		LICONSA	DICONSA	COMEDORES COMUNITARIOS	
1.- Atapaneo	1,965	SI (Atapaneo)	SI (La Aldea)	SI (Goleta)	✓
2.- Atecuaro	437	SI (Colinas)	SI (Atecuaro)	SI (Atécuaro)	✓
3.- Capula	5,086	SI (Capula)	SI (Capula)	SI (Capula)	✓
4.- Chiquimitío	1,436	SI	SI (Cotzurio y Chiquimitio)	SI (Chiquimitio)	✓
5.- Cuto de la Esperanza	1,019	NO	NO	NO	
6.- Jesús del Monte	4,182	SI (Jesús del Monte)	NO	NO	
7.- San Miguel del Monte	892	NO	NO	NP	
8.- Santiago Undameo	1,455	SI (Santiago Undameo)	SI (Uruapilla)	SI (Santiago Undameo)	✓
9.- San Nicolás Obispo	2,638	SI (Sn Nicolás Obispo)	SI (Coinizio)	SI	✓
10.- Tacúcuaro	1,428	NO	NO	NO	
11.- Teremendo de los Reyes	1,366	SI (Teremendo)	SI (Tzintzamacato y Teremendo)	SI (Aracurio y Tzintzamacato el Grande)	✓
12.- Tiripetío	2,050	SI (Tiripetío)	SI	SI (Tiripetío)	✓
13.- Morelos	13,565	NO	SI (Coinizio)	NO	
14.- Sta. María	No Rural	SI	NO	SI	

Fuente: Elaboración propia, con datos de LICONSA, DICONSA y SEDESOL, 2016

En la tabla 19 se identifican las tenencias con los tres programas alimentarios. Aún y cuando la población de Cápula supera los 2,500 habitantes se consideró que ingresara dentro de la muestra, debido a que es considerada por los tres programas y por no estar en un área conurbana de Morelia.

4.6.2 Muestra

Para definir la muestra, se utilizó el método de muestreo aleatorio simple (Tabla 20). Este diseño es el más adecuado ya que se cuenta con población homogénea respecto de las características de interés. En este tipo de muestra todos los individuos del universo seleccionado tienen la misma probabilidad de ser seleccionados y las observaciones se realizan con reemplazamiento, de forma que la población es igual en todas las extracciones.

Si el diseño del proceso de muestreo asegura que cada posible muestra tiene la misma probabilidad de resultar elegida, se habla de Muestreo aleatorio simple. Para asegurar la condición de muestras equiparables, se escogieron todos los individuos en la muestra en forma aleatoria desde la población sin reemplazo (Navarro, 2011).

La selección se hizo mediante el número total de beneficiarios por programa de las 8 tenencias seleccionadas, obteniéndose un porcentaje representativo para cada localidad y su muestra respectivamente. En algunos casos, el número de beneficiarios era tan bajo que se consideró el total de los beneficiarios a encuestar.

El tamaño de la muestra se calculó de la siguiente manera:

$$n = (Z^2 pqN) / (Ne^2 + Z^2 pq)$$

N: es el tamaño de la población o universo (número total de posibles encuestados).

Z: es una constante que depende del nivel de confianza que asignemos. El nivel de confianza indica la probabilidad de que los resultados de nuestra investigación sean ciertos: un 95,5 % de confianza es lo mismo que decir que podemos equivocarnos con una probabilidad del 4,5%. Los valores de Z se obtienen de la tabla de la distribución normal estándar $N(0,1)$.

Los valores de Z_α más utilizados y sus niveles de confianza son:

Valor de Z_{α}	1,15	1,28	1,44	1,65	1,96	2,24	2,58
Nivel de confianza	75%	80%	85%	90%	95%	97,5%	99%

(Por tanto si se pretende obtener un nivel de confianza del 95% necesitamos poner en la fórmula $Z=1.96$)

e: es el error muestral deseado, en tanto por ciento. El error muestral es la diferencia que puede haber entre el resultado que obtenemos preguntando a una muestra de la población y el que obtendríamos si preguntáramos al total de ella.

p: proporción de individuos que poseen en la población la característica de estudio. Este dato es generalmente desconocido y se suele suponer que $p=q=0.5$ que es la opción más segura.

q: proporción de individuos que no poseen esa característica, es decir, es $1-p$.

n: tamaño de la muestra (número de encuestas que se van a hacer).

Altos niveles de confianza y bajo margen de error no significan que la encuesta sea de mayor confianza o esté más libre de error necesariamente; antes, es preciso minimizar la principal fuente de error que tiene lugar en la recogida de datos.

Con la información anterior se pudo obtener una muestra representativa como la que se muestra a continuación.

Tabla 19. Matriz de la muestra

LOCALIDAD (por tenencia)	Población inegi 2010	PROGRAMAS (por localidad)			BENEFICIARIOS								
		LICONSA	DICONSA	COMEDORES COMUNITARIOS	BENEFICIARIOS LICONSA	%	MUESTRA LICONSA	BENEFICIARIOS DICONSA	%	MUESTRA DICONSA	BENEFICIARIOS COMEDORES	%	MUESTRA COMEDORES
Atapaneo	1965	SI (atapaneo)	si (la aldea)	GOLETA, BENITO JUÁREZ S/N FRENTE A LA PLAZA PRINCIPAL	360	12.62%	44	127	34.79%	66	106	10.97%	31
Atecuaro	437	Atecuaro	SI (atecuaro)	SI (atecuaro)	300	10.52%	37	38	10.41%	38	95	9.83%	28
Capula	5086	SI (capula)	Morelia	SI (capula)	270	9.46%	33	21	5.75%	21	118	12.22%	35
Chiquimitio (cotzurio)			Cotzurio					17	4.66%	17		0.00%	0
Chiquimitio (chiquimitio)	1436	Chiquimitio	Chiquimitio	SI (chiquimitio)	300	10.52%	37	12	3.29%	12	111	11.49%	33
Cuto de la Esperanza	1019					0.00%	0		0.00%			0.00%	0
Jesús del Monte	4182	SI (jesus del monte)			300	10.52%	37		0.00%			0.00%	0
San Miguel del Monte	892					0.00%	0		0.00%			0.00%	0
Santiago Undameo	1455	SI (santiago undameo)	SI (uruapilla)	SI (santiago undameo)	318	11.15%	39	19	5.21%	19	95	9.83%	28
San Nicolas Obispo	2638	SI (sn nicolas obispo)	cointzio	SI	379	13.28%	47	5	1.37%	5	96	9.94%	28
Tacícuaru	1428					0.00%	0		0.00%			0.00%	0
Teremendo de los Reyes	1366	Teremendo	teremendo	chihuero	257	9.01%	23	56	15.34%	56	85	8.80%	25
Teremendo de los Reyes (tzintzacato)	1366		tzintzacato	tzintzacato el grande)		0.00%		20	5.48%	20	87	9.01%	26
Tiripetio	2050	Tiripetio	Tiripetio	Tiripetio	369	7.70%	29	50	13.70%	50	88	9.11%	26
Tiripetio (Chihueroi)	2050			chihuero		0.00%	0		0.00%		85	8.80%	25
MORELOS	NO SON RURALES		si (coinizio)										
STA MARIA	NO SON RURALES	SI		SI									
				TOTAL	2853		326	365		304	966		284
				MUESTRA	351			191			284		

Fuente: elaboración propia con datos de LICONSA, DICONSA y SEDESOL, 2016

A partir de la información recabada se complementó el análisis con los datos existentes y los resultados de la percepción de la población con respecto de la seguridad alimentaria, para poder estudiar las dimensiones de acceso, disponibilidad y estabilidad con base en las políticas públicas implementadas. De igual manera, se evaluó si, con la información obtenida de las encuestas hechas a la población efectivamente se percibían mejoras para conocer los efectos de las políticas alimentarias en la materia.

El análisis estadístico de los resultados de investigación se realizará bajo el método de correlación de *Spearman* y Pearson además del análisis descriptivo y de frecuencias, para llegar a una discusión de resultados fiable.

En una primera interpretación de los resultados podemos concluir que la situación de la población de las tenencias rurales de Morelia es por lo general de precariedad y rezago en varios aspectos, entre los que se encuentra la seguridad alimentaria. Para el caso de los niños encontrarse en esta situación limita sus capacidades y desarrollo en materia escolar, lo que compromete un mejor futuro, lo que conlleva a caer en un ciclo negativo donde una vez mayores les sea difícil encontrar una oportunidad laboral que les permita satisfacer sus necesidades y las de sus familias, volviendo al inicio del ciclo una vez tengan familia. La participación de la población en los programas sociales se remite a recibir los apoyos de cada uno de los programas sin que se involucren más allá en la gestión u operación de estos programas. Fue evidente también la falta de trabajo conjunto con otras áreas del gobierno que desarrollan políticas sociales. De nada sirve dar apoyos aislados, sino se ataca de raíz la problemática que tiene a estas localidades en el rezago social. Entre los principales retos a enfrentar es lograr crear fuentes de empleo y mejorar las actuales, con ello se podrá lograr una mayor independencia en materia alimentaria por parte de estos grupos sociales. Por otra parte, y como se ha comentado anteriormente, la participación activa de los beneficiarios ayudaría en la operación de este tipo de programas, esto lograría cambiar la percepción sobre este tipo de programas, que en la mayoría de las ocasiones son vistos como dádivas o limosnas para grupos en situación vulnerable, es necesario ver esto como programas de ayuda complementaria que son de la gente y para la gente, logrando una mayor participación y por ende un mayor alcance.

Capítulo 5

Análisis de resultados

En esta última parte del trabajo se lleva a cabo un análisis que integra la exploración, la descripción, la diferenciación y la correlación a partir del comportamiento de varias variables con base en los datos recabados a partir de la encuesta aplicada en junio del 2016 para conocer los efectos que han tenido los programas de Liconsa, Tarjeta sin Hambre y Comedores Comunitarios en la seguridad alimentaria en un grupo de ocho tenencias rurales del municipio de Morelia, Michoacán. El análisis que se lleva a cabo se apega al marco teórico de la seguridad alimentaria y las políticas públicas, así como los conceptos teóricos relacionados con la misma y que están vinculados para su atención, conclusiones y recomendaciones, mismos que se suman a la información recabada en los grupos focales y en las entrevistas.

Este análisis resulta de vital importancia pues tan importante resulta la metodología empleada para la obtención de información, como posteriormente el interpretar estos resultados, que serán la base de recomendaciones, mejoras, lineamientos y futuras estrategias de los programas analizados en esta investigación.

Asímismo, el estudio que se presenta se realiza a partir de un análisis correlacional de Spearman, en el cual se contestan las preguntas de investigación y se muestran la viabilidad y factibilidad de este trabajo para llegar a la comprobación de la hipótesis y resultados del trabajo de campo en la investigación. Así, enseguida se muestran la representación, análisis y discusión de los resultados del presente trabajo.

Se destaca la necesidad de la participación de la población beneficiaria de los programas, que ha sido muy limitada, por lo que se establece la corresponsabilidad de la participación de las comunidades estudiadas mediante conductos de corresponsabilidad. Las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria no están diseñadas para motivar la participación ciudadana. Las propuestas sugeridas y que se analizan tienen un corte incrementalista., (Cabrero, 2005), lo cual no es otra cosa que salir del paso, ante las dificultades y rezagos sociales. Por lo que es importante hacer hincapié en apostar por la continuidad en estrategias que ayuden a incrementar la calidad de vida, a la par que se propicia una democracia participativa de los grupos sociales involucrados.

5.1 Análisis descriptivo y distribución de frecuencias de la encuesta aplicada

Una vez analizada la normalidad de los datos, conviene comenzar el análisis descriptivo y de frecuencia de los resultados de la encuesta aplicada con el objetivo de tener un panorama general de los resultados que arrojaron los datos de la encuesta aplicada. Cabe mencionar que la encuesta constó de 29 reactivos que buscaban conocer los efectos tales como el adecuado consumo de energía calórica, la oferta oportuna de alimentos, la generación de empleos, la producción de alimentos, la participación comunitaria para la erradicación del hambre y el fortalecimiento de los mecanismos de participación social para la seguridad alimentaria con base en las tres dimensiones de acceso, disponibilidad y consumo. Todo esto, con respecto a la implementación de los tres programas.

Cada pregunta del cuestionario está relacionada con cada una de las dimensiones de la seguridad alimentaria. De igual manera, la encuesta buscó conocer también las características socioeconómicas de la población objetivo y el conocimiento que la población tiene sobre la seguridad alimentaria y lo que hacen al respecto para mejorarla. El ejercicio se llevó a cabo por medio de la valoración de la percepción que tenían sobre los programas implementados para abatir la seguridad alimentaria y sus opiniones al respecto y estos datos se enriquecieron con el análisis de los grupos focales y las entrevistas.

Las preguntas de la encuesta estuvieron relacionadas con cada una de las dimensiones de la seguridad alimentaria con el objetivo de conocer los efectos de cada uno de los tres programas analizados. De esta manera, el presente análisis descriptivo se realizó conforme a bloques de resultados, midiendo cada dimensión alimentaria y describiendo los efectos obtenidos por los reactivos de mayor impacto con respecto de cada programa.

- I. **Acceso:** El primer apartado comprende 9 reactivos encaminados a estudiar las condiciones de acceso de la población a la seguridad alimentaria, las condiciones socioeconómicas y la capacidad económica de adquirir los alimentos. Esto se describe en la tabla 17.

Tabla 20. Cultivos para el autoconsumo

		Siembra usted algún cultivo para el autoconsumo			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Siempre	73	26.9	26.9	26.9
	casi siempre	18	6.6	6.6	33.6
	algunas veces	44	16.2	16.2	49.8
	casi nunca	16	5.9	5.9	55.7
	Nunca	120	44.3	44.3	100.0
	Total	271	100.0	100.0	

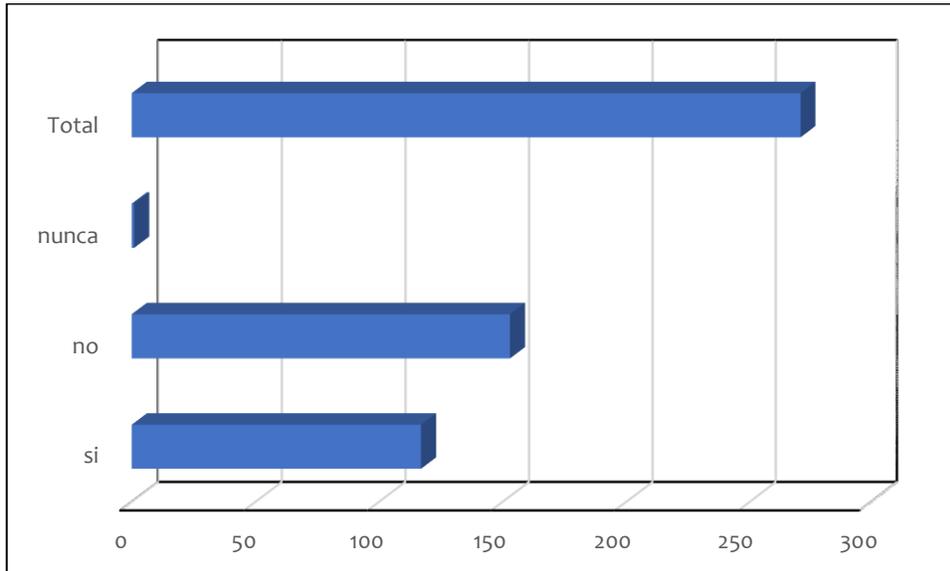
Fuente: Elaboración propia con datos del Encuesta, 2016.

No obstante la condición rural, se reitera, según la tabla 21, que la mitad de la población no siembra nunca o casi nunca, algún cultivo para el autoconsumo. En tanto que el 26.9 por ciento contestó afirmativamente y el 16 por ciento sólo siembra algunas veces.

Llama la atención el acelerado proceso de cambio en el perfil rural de esta población que mantiene costumbres y valores propios de las sociedades rurales. Al mismo tiempo que aspira a los estilos de vida urbanos, este segmento se conoce como la población periurbana, (Baigori, 1985). Sin embargo, ante un proceso de falta de alimentos, sería lógico que la gente aprovechara los espacios cultivables para el autoconsumo, el que esto no ocurra, es tema de análisis específico a efecto de aportar información que permita diseñar políticas para volver al huerto de traspatio o *ecuario* —parcela familiar dedicada al autoconsumo—. Al parecer, los costos de esfuerzo y trabajo que implica el *ecuario*, junto a la pérdida de valor social de ser campesino, han disminuido la producción de autoconsumo que se tenía en las áreas rurales, no periurbanas.

Sin embargo, el maíz, básico en la dieta del mexicano, sigue siendo el cultivo con mayor frecuencia, seguido de la combinación maíz-frijol-avena. Es altamente probable que los productores de estos cultivos sean adultos mayores.

Gráfica 11. Ingresos



Fuente: Elaboración propia con datos del Encuesta, 2016.

Respecto al importante rubro de los ingresos, se destaca que más de la mitad de la población objetivo, el 56.6 por ciento, declare no tener ingresos. Esto, frente a un 43.2 por ciento que sí los tiene. Las cifras hablan por sí solas respecto a las implicaciones en la calidad de vida y la perspectiva de estas localidades. Estamos hablando entonces de que en las tenencias rurales del municipio de Morelia, más de la mitad de su población no cuenta con recursos económicos para acceder a la alimentación así como a otros satisfactores necesarios para vivir.

Independientemente del sesgo de este tipo de preguntas, el 63.8 por ciento declaró tener ingresos mensuales de entre 0 y 2500 pesos que representarían un ingreso promedio de 50 a 80 pesos diarios. Así, para el mantenimiento de una familia entre cuatro y cinco miembros es evidente que el acceso económico tanto a la alimentación, a la salud, la educación y el esparcimiento son insuficientes para este mayoritario segmento de población.

Por su parte, el 30.6 por ciento, declaró que sus ingresos mensuales oscilan entre 2500 y 5000 pesos mensuales, lo cual los coloca en mejor posición de poder adquirir una mayor gama de alimentos. No obstante, la variedad de alimentos a consumir tendría que costar no más de 125 pesos diarios, que es el ingreso promedio correspondiente a ese

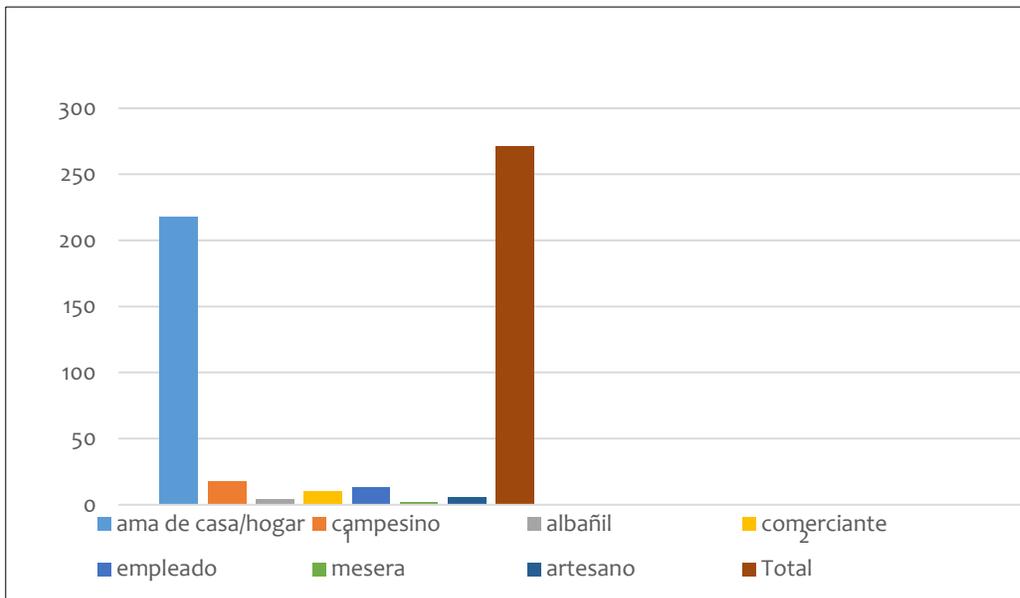
segmento. Hay mejora, pero no significativa. Finalmente, sólo el 2.0 por ciento de la población declaro ingresos entre 7,000 y 10,000 pesos.

Tabla 21. *Ocupación*

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido ama de casa/hogar	218	63,2	80,4	80,4
campesino	18	5,2	6,6	87,1
albañil	4	1,2	1,5	88,6
comerciante	10	2,9	3,7	92,3
empleado	13	3,8	4,8	97,0
mesera	2	,6	,7	97,8
artesano	6	1,7	2,2	100,0
Total	271	78,6	100,0	
Total	271	100,0		

Fuente: Elaboración propia con datos del SPSS de Cuestionario, para el análisis de datos, 2017.

Gráfica 12. *Ocupación*



Fuente: Elaboración propia con datos del SPSS de Cuestionario, para el análisis de datos, 2016

Como se observa, la gran mayoría de la población entrevistada se dedica al hogar, con un porcentaje del 80. 4 por ciento. En primer lugar no reciben ingresos propios, dependiendo

para su subsistencia de las aportaciones económicas de otro miembro del hogar, lo que afecta su calidad de vida individual y probablemente familiar. En segundo lugar, se afecta el ejercicio de sus derechos humanos y en particular, su libertad porque el ámbito de todas sus decisiones está circunscrito a todo aquello que no cuesta. Por su parte, pese a tratarse de un área rural, de los habitantes de las localidades entrevistadas, solo el 6.6 por ciento dijeron ser campesinos. El resto de la población trabaja en el sector servicios en actividades informales.

Tabla 22. Gasto de las familias en comprar alimentos semanalmente

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	menos de 100 pesos	35	12.9	12.9	12.9
	200 pesos	48	17.7	17.7	30.6
	300 pesos	62	22.9	22.9	53.5
	500 pesos	71	26.2	26.2	79.7
	más de 500 pesos	55	20.3	20.3	100.0
	Total	271	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta, 2016.

Como se aprecia en la tabla 23 de gastos en alimentos, más del 50 por ciento de las respuestas oscilan entre los 500 y 300 pesos semanales destinados para comprar alimentos semanalmente. Es decir, con un ingreso de \$2,500 al mes, se gasta más del 80 por ciento de lo que ingresa en la compra, lo cual guarda congruencia sobre los datos obtenidos por el INEGI.

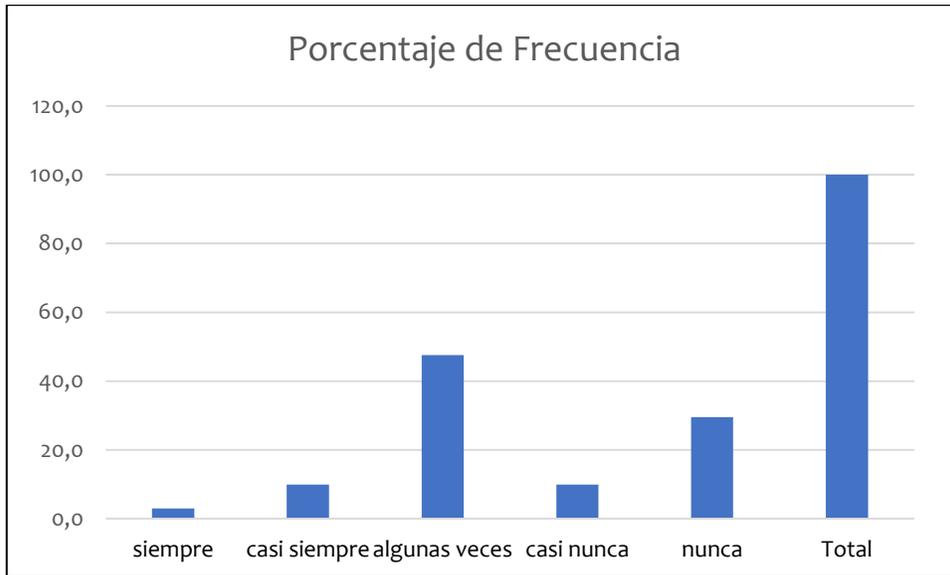
Tabla 23. ¿Ha tenido necesidad de pedir prestado alguna vez para comprar alimentos?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	siempre	5	1.8	1.8	1.8
	casi siempre	27	10.0	10.0	11.8
	algunas veces	132	48.7	48.7	60.5
	casi nunca	23	8.5	8.5	69.0
	nunca	84	31.0	31.0	100.0
	Total	271	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia con datos de Spss Encuesta, 2016.

Habiendo analizado previamente la parte del ingreso que se destina a la compra de alimentos, adicionalmente conviene analizar que muy frecuentemente estos recursos son prestados. Como se aprecia en la tabla 24, el 58.7 por ciento de la población entrevistada contestó que ha tenido la necesidad de pedir prestado para alguna vez comprar alimentos. Esto significa que más de la mitad de la población reconoce que ha tenido necesidad de pedir prestado para comprar alimentos. En contraste, sólo el 31 por ciento contestó que nunca y el 8.5 contestó que casi nunca.

Estas respuestas evidencian nuevamente la insuficiencia de los ingresos de la población objetivo para acceder a los alimentos. Lo mismo ocurre para acceder a la salud y a la educación. Es decir, el problema central son los bajos o nulos niveles de ingreso y que nunca les alcanza para poder comprar lo necesario para vivir.

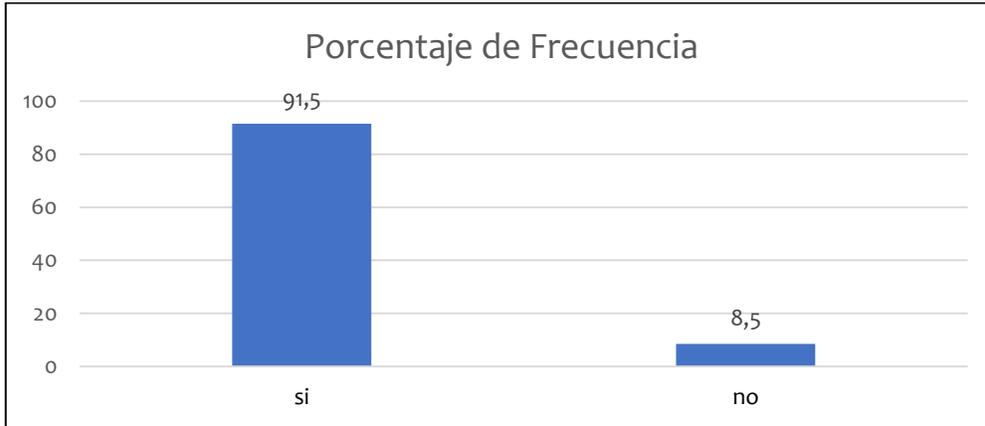
Gráfica 13. Por falta de dinero no compro alimentos

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta, 2016.

Nuevamente nos encontramos con la situación de que más del 57.6 por ciento de los entrevistados expresaron que alguna vez no han podido comprar alimentos por falta de recursos. El 47.6 por ciento dijo que algunas veces, el 10 por ciento que casi siempre y el 3.0 que siempre. En contraparte el 39% restante contestó que nunca —29.5%— y casi nunca el 10 por ciento. Esto vuelve a evidenciar que la seguridad alimentaria es un factor dependiente del ingreso de las familias; y en el área de estudio, la mayoría de las familias claramente dijo que por falta de recursos no habían podido comprar alimentos.

En la tabla 21 relativa a la ocupación se puede observar que el 63 por ciento de los entrevistados tenían una ocupación no remunerada, es decir no tienen ingresos. Igualmente, en la tabla relativa a los ingresos, el 56.5 por ciento dijo que no tenía ningún ingreso, lo cual guarda congruencia con la aseveración relativa a la necesidad de mejorar los ingresos de la población para que pueda tener acceso a una adecuada alimentación.

Gráfica 14. Por falta de dinero no le alcanzo para comprar lo suficiente para comer y compro lo indispensable



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta, 2016.

En el contexto de la relación de dependencia del ingreso con la seguridad alimentaria se tiene que, en el área de estudio, el 91.5 por ciento de los entrevistados contestaron que por falta de recursos no alcanzan a comprar lo suficientes para comer y sólo adquieren lo indispensable. Reconocen así tener una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos. Esto que confirma la validez del supuesto respecto de la importancia del ingreso y del empleo en el objetivo, como premisas indispensables para tener seguridad alimentaria.

- II. Consumo:** El siguiente bloque de tablas y gráficas corresponde a la dimensión de consumo, relacionadas a las 11 preguntas más contundentes en cuanto a consumo, utilización, preparación de los alimentos y adecuado consumo de los mismos, para medir esta dimensión y su análisis con respecto de los efectos de los tres programas analizados. Los reactivos de la encuesta que contestan los efectos en la dimensión consumo, están relacionados en la tabla 17.

Tabla 24. Preparación de alimentos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	estufa de leña	161	59.4	59.4	59.4
	estufa de gas	110	40.6	40.6	100.0
	Total	271	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta, 2016.

En correspondencia con las condiciones de rezago y pobreza de la población entrevistada, todavía el 40.6 de la población que prepara sus alimentos en estufas de leña, en tanto que el 59.4 por ciento usa estufas de gas. Los riesgos a enfermedades respiratorias y el tiempo destinado que se consume diariamente para recoger la leña y prender la lumbre para la cocción de los alimentos, son factores que sin duda afectan la calidad de vida de este segmento de la población.

Tabla 25. ¿Qué desayuna en las mañanas?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	– recalentado de 1 día anterior	71	26.2	26.2	26.2
	– café y pan	18	6.6	6.6	32.8
	– frijoles	110	40.6	40.6	73.4
	– cereales (avena, arroz con leche, corn flakes)	7	2.6	2.6	76.0
	– chilaquiles y café	31	11.4	11.4	87.5
	– 1 guisado de verduras	14	5.2	5.2	92.6
	– 1 guisado o sopa de origen animal	1	.4	.4	93.0
	– huevo y frijoles	5	1.8	1.8	94.8
	– frutas y vegetales con yogurt	8	3.0	3.0	97.8
	– comida en la calle	6	2.2	2.2	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta, 2016.

El mayor porcentaje de la población, el 40.6 por ciento, menciona que consume frijoles, lo que implicaría un desayuno inaceptable, ya que la Organización Mundial de la Salud recomienda una ingesta diaria de calorías de 2000 para el hombre y de 1500 a 1700 para la mujer (OMC, 2014). Por su parte, el 26.2 por ciento contestó que desayuna recalentado de

un día antes; el 11.4 por ciento café, chilaquiles y pan; el 6.6 por ciento café y pan y el 5.2 un guiado de verduras.

De acuerdo con esta tabla, más de la mitad de la población tiene un desayuno deficitario o insuficiente en los requerimientos nutricionales adecuados.

Tabla 26. ¿Qué come para la comida?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido arroz, vegetales, frijoles o lentejas	97	28,1	35,8	35,8
sopa y un guiso de carne, pollo o pescado	63	18,3	23,2	59,0
un solo guiso con carne, pollo o pescado	33	9,6	12,2	71,2
comida en la calle	12	3,5	4,4	75,6
sopa, guiso y vegetales	40	11,6	14,8	90,4
sopa aguada	2	,6	,7	91,1
Vegetales	3	,9	1,1	92,3
frijoles y queso	13	3,8	4,8	97,0
1 guisado de verduras	2	,6	,7	97,8
Huevo	6	1,7	2,2	100,0
Total	271	78,6	100,0	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta, 2016.

Como era de esperarse, sólo el 28.1 por ciento de la población entrevistada dijo comer arroz, vegetales, frijoles o lentejas y el 18.3 por ciento sopas y un guiso con carne, pollo o pescado. Estos dos segmentos de población tienen un consumo de proteínas (Secretaría de Salud, 2014), pero el resto de la población no la tiene.

Sólo un 11.6 por ciento de la población come sopa, un guiso y vegetales. El panorama de respuestas que se ofrece en esta tabla pone en evidencia —*grosso modo*— las carencias alimentarias o dietas insuficientes con las implicaciones en el rendimiento laboral, las capacidades de aprendizaje y los niveles de salud. La precariedad se puede constatar si estos datos se observan en contraste con la tabla de nutrición de la Secretaría de Salud (2014). A su vez, nos confirma que estos resultados son característicos de la población periurbana.

Tabla 27. ¿Qué come para la cena?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido – nada	30	11.1	11.1	11.1
– recalentado	144	53.1	53.1	64.2
– café o te	4	1.5	1.5	65.7
– frijoles	11	4.1	4.1	69.7
– tortilla y queso	50	18.5	18.5	88.2
– pan y leche	10	3.7	3.7	91.9
– fruta o cereal	1	.4	.4	92.3
– carne o algún guisado recalentado	11	4.1	4.1	96.3
– comida en la calle	10	3.7	3.7	100.0
Total	271	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta, 2016.

En la tabla 28 se puede observar que en el 53.1 por ciento de la población la dieta de la cena consiste en el recalentado, el 11.1 por ciento nada y el 4.1 por ciento frijoles; el 18.5 por ciento tortilla y el 15 por ciento de la población no cena nada. Esto nos refiere a los hallazgos de otras investigaciones, en los cuales, la población solamente consume dos alimentos al día —en lugar de tres—, refiriéndonos al segmento de mayor pobreza y marginación. Las desventajas y afectaciones de esta situación es indudable y afecta por sus impactos en los niveles de bienestar de este segmento de la población (OMC, 2012).

Tabla 28. Consumo de carne

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido nunca	171	63.1	63.1	63.1
1 vez al mes	47	17.3	17.3	80.4
1 vez cada 15 días	6	2.2	2.2	82.7
1 vez a la semana	5	1.8	1.8	84.5
2 veces a la semana	7	2.6	2.6	87.1
3 veces a la semana	9	3.3	3.3	90.4
4 veces a la semana	19	7.0	7.0	97.4
5 veces a la semana	7	2.6	2.6	100.0
Total	271	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta, 2016.

Para corroborar la situación alimentaria de la población objetivo, la tabla relativa al consumo de carne de res nos indica que el 73.1 por ciento de la población no consume nunca carne de res o, si la consume, lo hace una vez a la semana; el 3.3 por ciento lo hace una vez cada quince días y el 7 una vez al mes; el 2.6 por ciento nunca. Es decir, que las dos terceras partes de la población objetivo tienen un consumo altamente deficitario de carne de res.

En contraste sólo el 2.6 por ciento de los entrevistados contestó consumir la carne de res cinco veces a la semana y el 2.2 tres veces a la semana. Lo anterior confirma la situación de inseguridad alimentaria que prevalece entre la población rural del municipio, particularmente en lo que se refiere al consumo de carne de res.

Tabla 29. Consumo de pollo

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido nunca	187	69.0	69.0	69.0
1 vez al mes	56	20.7	20.7	89.7
1 vez cada 15 días	11	4.1	4.1	93.7
1 vez a la semana	4	1.5	1.5	95.2
2 veces a la semana	3	1.1	1.1	96.3
3 veces a la semana	6	2.2	2.2	98.5
4 veces a la semana	2	.7	.7	99.3
5 veces a la semana	2	.7	.7	100.0
Total	271	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia con datos del Encuesta, 2016.

En lo que se refiere al consumo de pollo, la situación también es deficitaria porque casi las dos terceras partes de la población objetivo —el 70 por ciento—dijeron consumir pollo de 0 a 1 vez a la semana. En el mismo sentido el 20.7 por ciento dijo consumirlo 1 vez cada mes y el 4.1 una vez cada quince días. Por el contrario, sólo el .7 por ciento dijo consumir pollo de cinco a tres veces a la semana.

La insuficiencia del consumo de proteínas de origen animal queda en evidencia en los porcentajes de consumo que hemos indicado, y tiene efectos significativos en la condición de vida y en las capacidades y vulnerabilidades de este segmento de población respecto con la población bien alimentada.

Tabla 30. Consumo de huevo

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	de 0 a 1 vez a la semana	51	14,8	18,8	18,8
	2 veces a la semana	61	17,7	22,5	41,3
	3 veces a la semana	82	23,8	30,3	71,6
	4 veces a la semana	17	4,9	6,3	77,9
	5 veces a la semana	59	17,1	21,8	99,6
	1 vez al mes	1	,3	,4	100,0
	Total	271	78,6	100,0	
Total		345	100,0		

Fuente: Elaboración propia con datos del Encuesta, 2016.

El consumo de huevo es una de las fuentes de proteína animal más cercanas a la población objetivo y de menor precio. Es por esto que el 28.1 por ciento reportó su consumo de una a dos veces a la semana en su dieta; mientras que el porcentaje de un consumo bajo o nulo fue de .4. Por su parte, el 30.3 por ciento expresó consumirlo 3 veces a la semana, el 22.5 por ciento 2 veces a la semana y el 21.8 por ciento 5 veces a la semana. Aquí es importante destacar que el consumo de huevo es favorecido por la cultura: la gente se inclina naturalmente a consumir huevo.

Tabla 31. Consumo de leche

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	nunca	49	18.1	18.1	18.1
	1 vez al mes	26	9.6	9.6	27.7
	1 vez cada 15 días	48	17.7	17.7	45.4
	1 vez a la semana	14	5.2	5.2	50.6
	2 veces a la semana	133	49.1	49.1	99.6
	3 veces a la semana	1	.4	.4	100.0
	Total	271	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta, 2016.

Al igual que el huevo, la leche representa la otra fuente de proteína animal con mayor accesibilidad a la gente. Este producto puede incluso adquirirse directamente con los pequeños productores de la localidad. Según las encuestas el 18.1 por ciento de la población contestó tener un bajo o nulo consumo de leche. Por su parte, el 54.3 contestó consumir leche de 1 a 2 veces a la semana y el 17.7 por ciento de la población objetivo cada 15 días –por mencionar los datos más relevantes–. Es importante subrayar que del total de estos consumos, sólo el 19.2 por ciento viene de Liconsa.

Se destaca, como un tema de análisis, la necesidad de un reingeniería de la política pública para acercar el consumo de la leche subsidiada que se ofrece a través de Liconsa. Es evidente que la gente que no tiene ingresos suficientes para la alimentación, de cualquier forma sí consume leche y la prefiere por encima de aquella que el gobierno ofrece a más bajo costo. Aquí sería pertinente valorar los factores de resistencia que ya se indicaron de desinformación, precio y dificultad para acceder a este producto.

Tabla 32. Consumo de alimentos chatarra

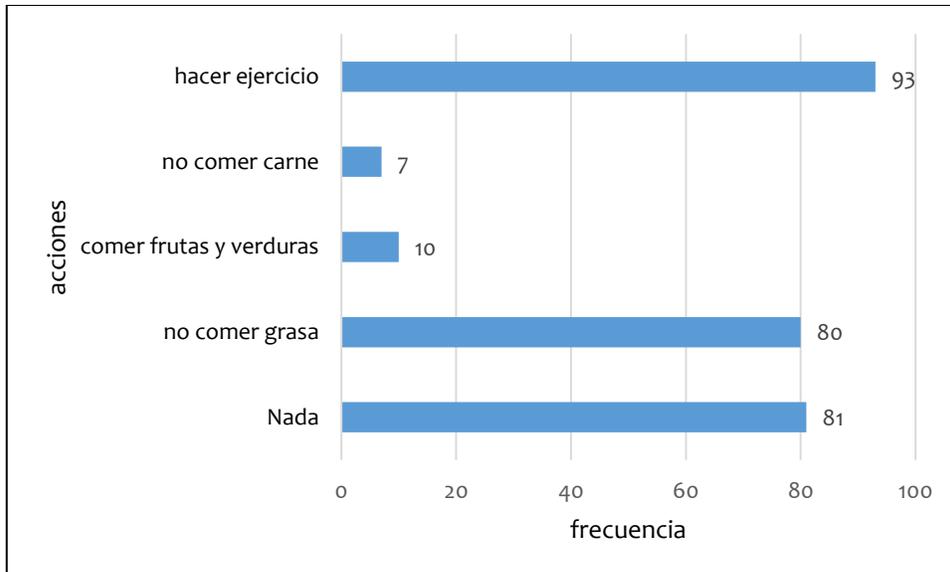
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	1 vez a la semana	161	46,7	59,4	59,4
	2 veces a la semana	47	13,6	17,3	76,8
	3 veces a la semana	20	5,8	7,4	84,1
	4 veces a la semana	3	,9	1,1	85,2
	5 veces a la semana	13	3,8	4,8	90,0
	nunca	27	7,8	10,0	100,0
	Total	271	78,6	100,0	

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta, 2016.

En algunos casos, se ha considerado el consumo de los llamados alimentos chatarra como un factor que contribuye a la desnutrición y por tanto a la disminución de la seguridad alimentaria. En la investigación se encontró que el 59.4 por ciento de la población dijo que

sólo una vez a la semana consumen alimentos chatarra y sólo el 10 por ciento dijo que nunca los consumía. Posiblemente, esta respuesta tenga un sesgo importante porque sólo el 4.8 por ciento dijo consumir alimentos chatarra 5 veces a la semana. Dos características importantes de los alimentos chatarra son su bajo costo y que producen la sensación de bienestar y saciedad. (OMS, 2014).

Gráfica 15. ¿Qué hacen para cuidar su alimentación?



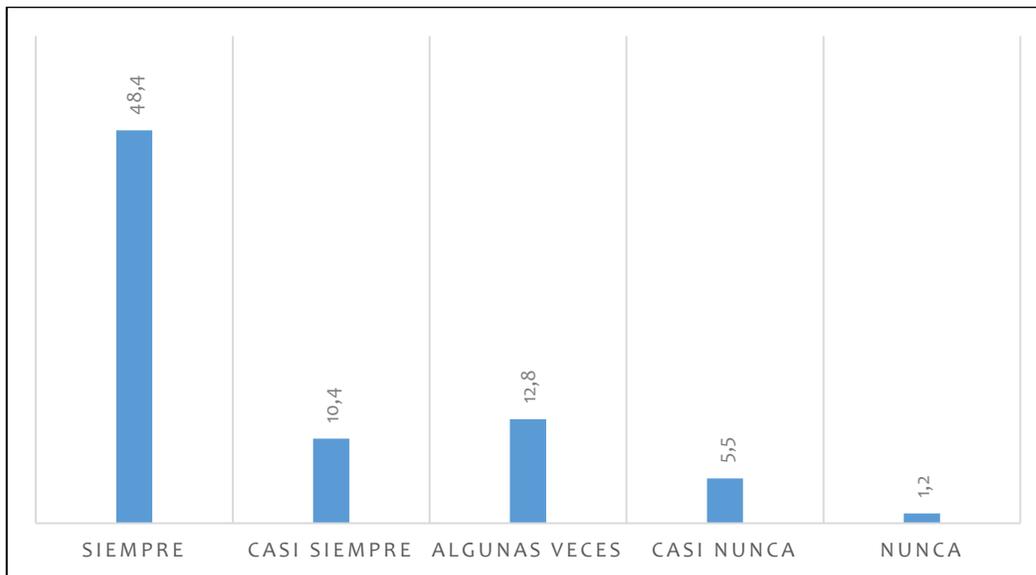
Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta, 2016.

No obstante los esfuerzos de comunicación de los gobiernos, en relación al cuidado del cuerpo, el 30 por ciento de la población entrevistada contestó no hacer nada para cuidar su alimentación. Aquí habría que considerar que esto se deriva del hecho de que la prioridad de la población es alimentarse de acuerdo a sus posibilidades económicas. El llamado “plato del bien comer”, que incluye un consumo balanceado de proteínas de origen animal y vegetal, cereales, frutas y verduras, es costoso en relación con su nivel de ingresos. No obstante, el 29.9 por ciento de los entrevistados dijeron no comer grasas y el 34.3 por ciento hacer ejercicio, lo cual pone de manifiesto que de alguna manera la población, aún con bajos niveles de escolaridad e ingreso, tiene alguna información sobre aspectos básicos de la alimentación.

III. Disponibilidad

En el siguiente apartado se analizan los resultados de las preguntas del bloque de disponibilidad de alimentos, de ayudas alimentarias y de la participación comunitaria en relación a los tres programas gubernamentales analizados.

Gráfica 16. Disponibilidad de Alimentos



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta, 2016.

En esta investigación no aparece la disponibilidad como un problema para la adquisición de alimentos, como lo muestra la tabla 34 relativa a comprar alimentos en su localidad. Más de las tres cuartas partes de la población entrevistada reconocieron tener disponibles alimentos para comprar en su localidad y sólo el 1.5 por ciento dijo que no y el 7.0 por ciento que casi nunca.

En todos los casos, la gente tiene disponibilidad a los lugares donde comprar los alimentos, tianguis, mercado, tienda. Es decir, hay disponibles alimentos para comprar, más no recursos económicos para adquirirlos según lo evidenciaron los cuadros anteriores.

Por tanto, puede quedar establecido que la falta de seguridad alimentaria en Morelia no está relacionada con la disponibilidad de alimentos en las localidades. Este hallazgo podría generalizarse a la gran mayoría de las localidades del estado en las cuales siempre

hay lugares donde comprar alimentos. Las excepciones serían localidades menores de 100 habitantes con algo grado de dispersión y aislamiento pero que concentran menos del 2% de la población (INEGI, 2012).

Tabla 33. ¿Recibe usted o algún miembro de su familia apoyo por parte de Liconsa?

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	si	52	15,1	19,2	19,2
	no	218	63,2	80,4	99,6
	3,0	1	,3	,4	100,0
	Total	271	78,6	100,0	

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta, 2016.

En relación al apoyo de Liconsa, el 80.4 por ciento de la población dijo no haberlo recibido, en contraparte el 19.2 por ciento dijo que sí. Es importante subrayar que en el área de estudio operan las lecherías de Liconsa.

Para explicar la situación anterior, se preguntó el por qué no reciben Liconsa, con los resultados siguientes. El 55.4 por ciento dijo que no les dan apoyo, el 38.4 que no sabían y solo el 4.1 por ciento que no les interesa. 0.4 dijo que les queda lejos, 0.4 que no tiene documentos, y 0.4 que no fue a inscribirse. Evidentemente, las ventajas del consumo de la leche Liconsa son amplias, ya que según el programa, las características nutricionales cumplen con grandes niveles de calidad (Liconsa, 2012).

Estos resultados se complementaron con el trabajo en los grupos focales, en donde la población expresó carecer de información sobre los procedimientos para acceder al programa; otras mencionaron que se les hacía caro, que no les gustaba el sabor y que quedaba lejos.

Tabla 34. ¿Por qué no recibe Liconsa?

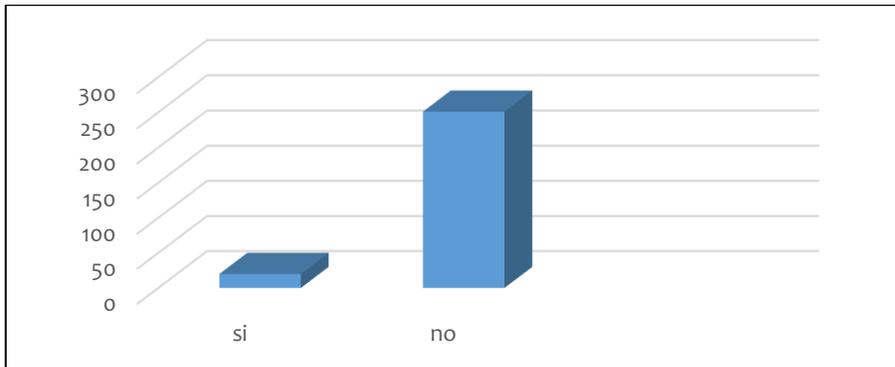
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido				
no sabia	104	30,1	38,4	38,4
le queda lejos	1	,3	,4	38,7
no le interesa	11	3,2	4,1	42,8
no tiene los documentos	1	,3	,4	43,2
no fue a inscribirse	1	,3	,4	43,5
no les dan apoyo	150	43,5	55,4	98,9
tiene otro apoyo de gobierno	3	,9	1,1	100,0
Total	271	78,6	100,0	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta, 2016.

Evidentemente, el programa de Liconsa, tiene ventajas económicas y de salud para la población objetivo. No obstante, según las respuestas del trabajo de campo, la gente no consume la leche argumentando desconocimiento de la operación del programa, lejanía, no calificar, precio y sabor, entre otros. Sin embargo, en las áreas urbanas donde ha ido en aumento la instalación de las lecherías la respuesta, según informes del personal de Liconsa, es que ha sido de aceptación del producto.

En la realidad enfrentamos dos situaciones con algún grado de contradicción. Por una parte la población de áreas rurales y periurbanas que serían destinatarias prioritarias para el consumo de leche Liconsa muestran un bajo consumo de la población, desconocimiento y desinformación respecto del funcionamiento del programa. En contraste, documentamos un aumento del consumo y del número de lecherías que se han ido abriendo en las zonas urbanas marginadas.

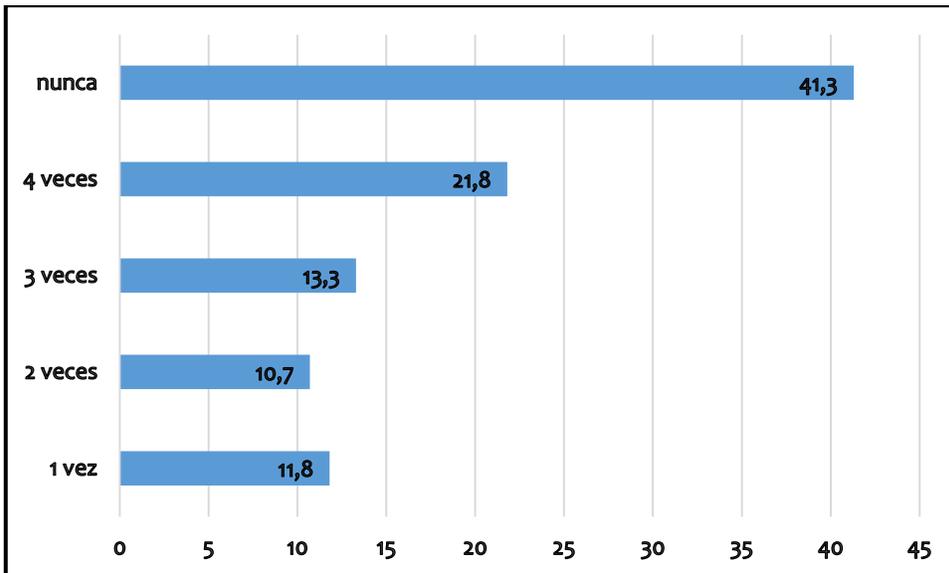
Gráfica 17. ¿Recibe usted apoyo por parte del Programa Alimentario, PAL?



Fuente: Elaboración propia con datos del Encuesta, 2016.

En relación con el funcionamiento del Programa Tarjeta sin Hambre, la situación que se encontró es similar a la del Programa Liconsa, en el sentido de que el 92.6 por ciento de la población objetivo contestaron no conocer el programa –sólo 20 personas lo conocen–. Este resultado revela la falta de difusión del programa por parte de las autoridades correspondientes, dejando fuera de los beneficios de este programa a personas con carencias alimentarias y bajos o nulos ingresos económicos que se tienen en las zonas rurales del municipio de Morelia.

Gráfica 18. Recibe Apoyo de Comedores Comunitarios



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta, 2016.

Probablemente uno de los programas con mayor difusión para abatir la inseguridad alimentaria en el país es el de los Comedores Comunitarios. Entre la población objetivo, el 41.3 por ciento respondió que nunca ha recibido apoyo del programa, en tanto que el 58.7 por ciento restante sí lo ha recibido. El 21.8 por ciento, más de la quinta parte de la población entrevistada asiste 4 veces al comedor comunitario, 13.3 tres veces a la semana, 10.7 dos veces a la semana y 11.8 solamente una vez. Siendo este programa el que de manera directa incide en la mejora de la alimentación de la población, es importante considerar que casi el 50 por ciento de la población objetivo no asiste a los comedores. Esto es resultado de varios factores.

Según resultados del trabajo de campo, uno de los problemas fundamentales está ligado a la importancia de la organización comunitaria en las localidades donde operan, y es de subrayar la necesidad de diseñar estrategias para aprovechar el capital social de estas comunidades que esta insuficientemente aprovechado. En el mismo sentido, destacan factores como los hábitos alimenticios, las relaciones interpersonales entre las familias de las localidades, la falta de estímulos a las cocineras, así como el seguimiento y la capacitación de las mismas para que preparen los alimentos más saludables. Finalmente, está el factor del gusto de la gente, ya que muchos de los productos que se envían a los comedores comunitarios no son del consumo habitual de la población objetivo –por ejemplo, la machaca, el huevo en polvo, la soya y las verduras deshidratadas–.

5.2 Análisis de Correlaciones

El análisis estadístico de correlaciones permite mostrar la relación entre variables sin que ello defina su causalidad. Por ello se ha optado realizar este análisis bajo el esquema de *Pearson (r)* y el análisis de *Spearman (rho)*. El valor del coeficiente de correlación que sea estadísticamente significativo va indicar que existe relación entre los grupos de variables, indicado con un valor cercano a uno –independientemente de su signo– los coeficientes de correlación, el resumen de la magnitud y la dirección de una asociación entre dos variables (Landeros et al, 2012)

5.2.1 Coeficiente de correlación de Spearman

Este coeficiente es una medida de asociación lineal que utiliza los rangos, números de orden, de cada grupo de sujetos y compara dichos rangos. Existen dos métodos para calcular el coeficiente de correlación de los rangos: uno, señalado por *Spearman* y otro, por *Kendall*. El *r* de *Spearman* llamado también *rho* de *Spearman* es más fácil de calcular que el de *Kendall*

En el análisis de correlación de la investigación, se corrieron las correlaciones, *Pearson*, *Spearman* y *Kendall*. De acuerdo al análisis de correlación, se aprecia que un 59 % de los valores se correlacionan bajo el esquema de *Pearson* y *Kendall* y un 66% de los datos tienen mayor correlación bajo el esquema de *Spearman*. El coeficiente de correlación de *Spearman* es recomendable utilizarlo cuando los datos presentan valores extremos y son obtenidos a partir de los datos de encuesta y no de bases de datos.

5.2.2 Análisis de Correlación de Pearson

Este análisis de correlación se realiza con la finalidad de enriquecer los resultados de la evaluación que se efectúa con los datos proporcionados a partir de las preguntas de investigación planteadas con base en los dimensiones de la seguridad alimentaria para medir los efectos de los programas Liconsa, Tarjeta Sin Hambre y Comedores Comunitarios en las 8 tenencias rurales del municipio de Morelia.

5.2.2.1 Para el Programa Liconsa

El objetivo de realizar el análisis correlacional de Pearson y Spearman por programa gubernamental y las dimensiones de la seguridad alimentaria es tener la variación conjunta de estas variables y el grado de influencia que han tenido en los efectos de la población objetivo del programa Liconsa en las 8 tenencias rurales del municipio de Morelia y que además permitan contestar las preguntas de investigación. Así, se analiza la cobertura para medir el grado de influencia del programa en la población objetivo por tenencia.

Tabla 35. Promedio de dimensiones de la seguridad alimentaria por tenencia para Liconsa

TENENCIAS	COBERTURA	ACCESO	DISPONIBILIDAD	CONSUMO
Aracurio	0	0	0	0
Tzintimacato	0.04	0.575	0.468	0.45
Atapaneo	0.87	0.62	0.56	0.44
Atécuaro	0	0	0	0
Capula	0.75	0.43	0.57	0.38
Chuhuerio	0.095	0.53	0.5	0.36
San Nicolás Obispo	0.15	0.6	0.35	0.32
Santiago Undameo	0.22	0.68	0.47	0.35
Tiripetío	0.55	0.52	0.44	0.39

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta 2016 de Seguridad Alimentaria.

La tabla 36 es un promedio de cada dimensión de la seguridad alimentaria por tenencia estudiada, a partir de las preguntas de investigación que estuvieron relacionadas con cada una de las dimensiones para medir los efectos del programa Liconsa en la seguridad alimentaria de la población objetivo.

Tabla 36. Análisis de Correlación por dimensión del programa Liconsa

	COBERTURA	ACCESO	DISPONIBILIDAD	CONSUMO
COBERTURA	1			
ACCESO	0.40907177	1		
DISPONIBILIDAD	0.63837921	0.89334218	1	
CONSUMO	0.55324367	0.93239839	0.965935975	1

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta 2016 de Seguridad Alimentaria.

En acceso, el programa Liconsa, que se analiza a través de la cobertura, ha influido en un 17 por ciento en la dimensión de acceso en las tenencias de Morelia. En los efectos de oferta oportuna de alimentos y un adecuado consumo de energía calórica per cápita son casi nulos en la población objetivo. (Ver anexo)

Respecto a la disponibilidad, el Programa Liconsa ha influido en un 40 por ciento en la dimensión de disponibilidad de alimentos sanos y de calidad en las 8 tenencias de Morelia. Esta evaluación guarda congruencia con los resultados de los grupos focales y

entrevistas, en los efectos de oferta oportuna de alimentos y participación comunitaria para la seguridad alimentaria, ya que en cada una de las tenencias estudiadas, la lechería de Liconsa se encuentra cerca del área. Esto brinda una oferta de alimentos adecuados. Sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, la mayor parte de la población objetivo no son beneficiarios del programa por la falta de conocimiento de operación del programa. (Ver anexo)

En consumo el programa Liconsa que se analiza a través de la cobertura, ha influido en un 33 por ciento en las tenencias de Morelia. El 19.2 por ciento de la población que es beneficiada con el programa guarda una relación con el 33 por ciento en el consumo oportuno a alimentos de calidad y adecuado consumo de energía calórica. Esto representa una relación muy baja entre la seguridad alimentaria y el programa. (Ver anexo).

Tabla 37. Análisis de correlación Spearman sobre el promedio de la seguridad alimentaria y los efectos del programa Liconsa

	COBERTURA	SEG PROM DE TRES DIM
COBERTURA	1.000	
SEG PROM DE TRES DIM	.617	1.000

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta 2016 de Seguridad Alimentaria.

El Programa Liconsa influye en un 37 por ciento a la seguridad alimentaria considerando las tres dimensiones estudiadas en las 8 tenencias rurales del municipio de Morelia, con una influencia baja en los efectos de oferta oportuna de alimentos, la participación comunitaria para la erradicación del hambre y el adecuado consumo de energía calórica. Esto responde a la pregunta específica de investigación del mencionado programa.

Tabla 38. La correlación de Pearson del total de las dimensiones de la seguridad alimentaria en los efectos de Liconsa

LICONSA	COBERTURA	SEGURIDAD ALIMENTARIA
COBERTURA	1	
SEGURIDA ALIMENTARIA	0.56834721	1

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta 2016 de Seguridad Alimentaria.

Coefficiente de determinación: 0.31361772

El Programa Liconsa influye en un 31 por ciento a la seguridad alimentaria bajo el análisis de correlación de Pearson.

5.2.2.2 Para el Programa Tarjeta Sin Hambre

Este apartado tiene la finalidad de hacer el análisis correlacional del programa Tarjeta Sin Hambre para determinar la relación entre la seguridad alimentaria a partir de las tres dimensiones estudiadas y los efectos del programa en la población objetivo. Se contestan las preguntas de investigación.

Tabla 39. Promedio de dimensiones de la seguridad alimentaria para la Tarjeta Sin Hambre

TENENCIAS	COBERTURA	ACCESO	DISPONIBILIDAD	CONSUMO
ARACURIO	0.11	0.63	0.55	0.44
TZINTIMACATO	0.08	0.61	0.46	0.41
ATAPANEO	0	0	0	0
ATECUARO	0	0	0	0
CAPULA	0.05	0.61	0.72	0.45
CHIHUERIO	0.39	0.64	0.62	0.38
SAN NICOLAS OBISPO	0.039	0.43	0.4	0.34
SANTIAGO UNDAMEO	0	0	0	0
TIRIPETIO	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta 2016 de Seguridad Alimentaria.

La tabla 41 es un promedio de cada dimensión de la seguridad alimentaria por tenencia estudiada de los reactivos de la encuesta que estuvieron relacionados con cada una de las dimensiones de la seguridad alimentaria. Esto permitió medir los efectos del programa Tarjeta Sin Hambre exclusivamente en las tenencias donde se encontró cobertura del programa. Como se puede observar en la tabla 41, las tenencias de Atecuaro, Atapaneo, Santiago Undameo y Tiripetío, la cobertura del programa es cero.

Tabla 40. Análisis de la correlación por dimensión del programa Tarjeta Sin Hambre

TARJETA SIN HAMBRE	COBERTURA	ACCESO	DISPONIBILIDAD	CONSUMO
COBERTURA	1			
ACCESO	0.730	1		
DISPONIBILIDAD	0.684	0.97492369	1	
CONSUMO	0.604	0.99109094	0.973853293	1

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta 2016 de Seguridad Alimentaria.

En cuanto al coeficiente de determinación, el Programa Tarjeta sin Hambre influye en una 53 por ciento en la dimensión de acceso. Sin embargo hay que recordar que del 100% de los encuestados sólo 20 personas contestaron tener el programa. El acceso a los alimentos y la cobertura del programa es aceptable y su éxito tal vez radica en ser una tarjeta intercambiable por despensas en las tiendas Diconsa.

En relación con la dimensión disponibilidad, se encuentra que el programa Tarjeta Sin Hambre tiene una influencia del 46%, lo que genera los efectos de disponibilidad de alimentos sanos y de calidad y del consumo de energía calórica per cápita.

Con respecto a la dimensión consumo, el programa tiene una influencia del 36%. Es decir, a pesar de ser un programa que apoya con la adquisición de la canasta alimentaria, éste tiene una nula influencia en el consumo de productos sanos y de calidad. Por su parte, no hay relación alguna con la participación comunitaria en la erradicación del hambre.

Tabla 41. Análisis de la correlación de las dimensiones de la seguridad alimentaria y sus efectos en el programa Tarjeta Sin Hambre

TARJETA SIN HAMBRE	COBERTURA	ACCESO	DISPONIBILIDAD	CONSUMO
COBERTURA	1			
ACCESO	0.6307986	1		
DISPONIBILIDAD	0.6141639	0.97492369	1	
CONSUMO	0.53440785	0.99109094	0.973853293	1

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta 2016 de Seguridad Alimentaria.

En cuanto al coeficiente de determinación bajo el análisis de Pearson, el Programa Tarjeta sin Hambre influye en una 40 por ciento en la dimensión de acceso, un 38% en la dimensión de disponibilidad, lo que genera los efectos de disponibilidad de alimentos sanos y de calidad y consumo de energía calórica per cápita. Y con respecto de la dimensión

consumo, el programa tiene una influencia del 28%. El acceso podría ser la única dimensión considerablemente alta que produzca el efecto de oferta oportuna de alimentos a los pocos beneficiarios del programa en la población objetivo. Así, este cuadro responde a la pregunta particular de investigación del programa.

Tabla 42. Análisis de Correlación de Spearman del promedio total de las dimensiones de la seguridad alimentaria para medir los efectos del programa Tarjeta Sin Hambre

	COBERTURA	PROM DIM
COBERTURA	1.000	
PROM DIM	.701	1.000

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta 2016 de Seguridad Alimentaria.

El promedio de las dimensiones de acceso, disponibilidad y consumo de la seguridad alimentaria se ven influenciados en la cobertura del programa Tarjeta Sin Hambre, en un 49%, lo que provoca una relación de razonable del programa sobre los efectos ocasionados en la seguridad alimentaria. Esto es: mediano consumo de energía calórica per cápita, bajo fortalecimiento de los mecanismos de participación social para la erradicación del hambre y casi nulo consumo adecuado de alimentos. El acceso podría ser la única dimensión más alta que produzca el efecto de oferta oportuna de alimentos a los pocos beneficiarios del programa en la población objetivo. Este cuadro responde a la pregunta particular de investigación del programa.

Tabla 43. Análisis de correlación de Pearson del promedio total de las dimensiones de la seguridad alimentaria para medir los efectos del programa Tarjeta Sin Hambre en la población objetivo

TARJETA SIN HAMBRE	COBERTURA	SEGURIDAD ALIMENTARIA
COBERTURA	1	
SEGURIDAD ALIMENTARIA	0.60391919	1

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta 2016 de Seguridad Alimentaria.

Coefficiente de determinación: 0.364718383

Bajo el análisis de correlación de Pearson, la cobertura del programa Tarjeta sin Hambre influencia en un 36% sobre los efectos de la seguridad alimentaria.

5.2.2.3 Para el Programa Comedores comunitarios

En este apartado se hace el análisis correlacional para el programa de Comedores Comunitarios, nuevamente a partir de las tres dimensiones para medir la seguridad alimentaria y en cada una de las 8 tenencias estudiadas que tengan cobertura del programa. Se analiza la cobertura para medir el grado de influencia del programa en la población objetivo por tenencia.

Tabla 44. Promedio de dimensiones de la seguridad alimentaria por tenencia para Comedores comunitarios

	COBERTURA	ACCESO	DISPONIBILIDAD	CONSUMO
ARACURIO	0.88	0.54	0.54	0.45
TZINTIMACATO	0.7	0.46	0.46	0.39
ATAPANEO	0	0	0	0
ATECUARO	0.68	0.68	0.49	0.37
CAPULA	0.89	0.52	0.4	0.38
CHIHUERIO	0.52	0.67	0.49	0.35
SAN NICOLAS OBISPO	0.57	0.62	0.4	0.34
SANTIAGO UNDAMEO	0.59	0.63	0.46	0.43
TIRIPETIO	0.44	0.49	0.33	0.3

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta 2016 de Seguridad Alimentaria.

La tabla 46 muestra los promedios por dimensión y por comunidad estudiada, esto nos permitió obtener el grado de correlación entre las dimensiones y la seguridad alimentaria y conocer los efectos que programa ha tenido en la población objetivo como se muestra en la tabla 48.

Tabla 45. Análisis de correlación de Spearman por dimensión del programa Comedores comunitarios

COMEDORES	COBERTURA	ACCESO	DISPONIBILIDAD	CONSUMO
COBERTURA	1			
ACCESO	0.752	1		
DISPONIBILIDAD	0.915	0.91973208	1	
CONSUMO	0.920	0.8813989	0.965803523	1

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta 2016 de Seguridad Alimentaria

En el análisis correlacional de Spearman el coeficiente de determinación para la dimensión de acceso es del 56%, lo que determina un grado de influencia importante del programa de Comedores Comunitarios en el acceso a alimentos de la población objetivo. Este resultado es congruente ya que de la población objetivo que recibe el programa es de casi del 60 por ciento, por la razones ya mencionadas anteriormente y a que es el programa con mayor difusión por parte del Gobierno Federal en la Estrategia Nacional contra el Hambre. Los efectos que se han generado —y que también concuerdan con la información recabada en las entrevistas y grupos focales— es el acceso a alimentos sanos y de calidad, el fortalecimiento de los mecanismos de participación social, la producción de alimentos y el adecuado consumo de energía calórica.

Para la dimensión de disponibilidad, el grado de influencia del programa en la seguridad alimentaria es del 82%. Este es un porcentaje alto en la medida en que los comedores comunitarios ofrecen la existencia de alimentos suministrados por el gobierno a la población más vulnerable. Esto ha generado el efecto de producción de alimentos en las comunidades para los Comedores comunitarios. Un efecto de esto es que se propicia un acceso económico a la alimentación, en la medida en que las comunidades venden la comida a un precio muy bajo. De igual manera, la participación comunitaria para la erradicación del hambre se ha visto incrementada, esto debido a que el proceso de operación del programa necesita de las cocineras comunitarias de manera voluntaria para la elaboración de los alimentos.

En la dimensión de consumo, el coeficiente de determinación del programa Comedores comunitarios fue de 84% en la seguridad alimentaria. Nuevamente un porcentaje alto en la medida que se incrementó el consumo de energía calórica per cápita y generó los efectos de mejores prácticas de alimentación para las personas más vulnerables: una forma de almacenamiento y consumo de productos de la localidad para prepararlos en los comedores, y el consumo de una dieta balanceada con ingesta de proteína animal.

Tabla 46. Análisis de Correlación de Pearson por dimensión del programa Comedores comunitarios

COMEDORES	COBERTURA	ACCESO	DISPONIBILIDAD	CONSUMO
COBERTURA	1			
ACCESO	0.70380256	1		
DISPONIBILIDAD	0.85820851	0.90973208	1	
CONSUMO	0.90534864	0.8713989	0.965803523	1

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta 2016 de Seguridad Alimentaria.

Porcentaje del coeficiente de determinación

0.49533804

0.73652185

0.81965615

El coeficiente de determinación de Pearson para la dimensión de acceso es del 50%, lo que determina un grado de influencia importante del programa de Comedores comunitarios en el acceso a alimentos de la población objetivo. Para la dimensión de disponibilidad, el grado de influencia del programa en la seguridad alimentaria es del 73%. Y en la dimensión de consumo, el coeficiente de determinación del programa Comedores Comunitarios fue de 81% en la seguridad alimentaria.

Tabla 47. Análisis de correlación de Spearman del promedio total de las dimensiones de la seguridad alimentaria para medir los efectos del programa Comedores comunitarios

COMEDORES	COBERTURA	SEGURIDAD ALIMENTARIA
COBERTURA	1	
SEGURIDAD ALIMENTARIA	0.875	1

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta 2016 de Seguridad Alimentaria.

El Programa Comedores Comunitarios influye en un casi 76% en la seguridad alimentaria de las 8 tenencias estudiadas en el municipio de Morelia. De ser el programa con mayor difusión y con cerca de más de 450 comedores en el estado, es el programa más importante de la Estrategia Nacional contra el Hambre para la erradicación del hambre en la población objetivo, generando los efectos de participación comunitaria para erradicar el hambre, el fortalecimiento comunitario, la generación de empleos, la producción de alimentos y el adecuado consumo de alimentos sanos y de calidad

Tabla 48. Análisis de correlación de Pearson del promedio total de las dimensiones de la seguridad alimentaria para medir los efectos del programa Comedores comunitarios en la población objetivo

COMEDORES	COBERTURA	SEGURIDAD ALIMENTARIA
COBERTURA	1	
SEGURIDAD ALIMENTARIA	0.83135726	1

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta 2016 de Seguridad Alimentaria.

En el análisis de Pearson el grado de influencia es de un 70 por ciento.

Tabla 49. Análisis correlacional Spearman, promedio de los tres programas y la seguridad alimentaria

	COBERTURA	SEGURIDAD PROM DE TODOS
COBERTURA	1.000	
SEGURIDAD PROM DE TODOS	-.571	1.000

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta 2016 de Seguridad Alimentaria

En promedio, los programas Liconsa, Tarjeta Sin Hambre y Comedores comunitarios influyen en la Seguridad Alimentaria de las 8 tenencias de Morelia en un 32 %. Esta es una relación muy baja con respecto de los efectos esperados para contrarrestar la inseguridad alimentaria.

El programa con mayor influencia es el de Comedores comunitarios. A su vez, es el que más cuenta con beneficiarios en la población objetivo, resultado de muchos factores tales como: el programa es totalmente gratuito, es al que mayor difusión le ha hecho el gobierno federal, para su inscripción puede ir cualquier gente sin necesidad de registrarse, es frecuente su consumo ya que no se registran, cuentan con un promotor comunitario que asiste dos veces a la semana para su seguimiento, puede ir cualquier persona al consumo de alimentos, tiene bajo precios, entre otros. Esto responde a la pregunta general de investigación.

Tabla 50. Promedio de los tres programas y la seguridad alimentaria

COMEDORES	COBERTURA TODOS	SEGURIDAD ALIMENTARIA
COBERTURA	1	

SEGURIDAD ALIMENTARIA	0.479130756	1
-----------------------	-------------	---

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta 2016 de Seguridad Alimentaria.

Con respecto del análisis de Pearson, en promedio los programas Liconsa, Tarjeta Sin Hambre y Comedores comunitarios influyen en la seguridad alimentaria de las 8 tenencias de Morelia en un 23%.

5.3 Análisis de resultados de grupos focales

Se realizaron tres grupos focales en las comunidades de San Nicolás Obispo, la localidad de Aracurío y la tenencia de Teremendo de los Reyes y en Capula. Cabe recordar que el enfoque de investigación cualitativa propone espacios más flexibles, libres y abiertos a partir de los cuales los entrevistados puedan expresar sus ideas y perspectivas, además de profundizar en las percepciones, sentimientos y pensamientos de los sujetos involucrados en la investigación.

La metodología utilizada en los grupos focales consistió en una batería de preguntas (ver anexo), que incluía: ¿Qué se debe hacer según su punto de vista para mejorar los programas de Liconsa, Tarjeta sin Hambre y Comedores Comunitarios?, ¿o no se debe hacer nada?, ¿qué debe hacer el gobierno para mejorar su alimentación?, ¿han pasado hambre?, ¿qué hace para organizarse para el trabajo comunitario y la seguridad alimentaria?, entre otras preguntas. Asimismo, se buscaron los perfiles de mujeres y jóvenes de la comunidad, y grupos no mayores de 15 personas, para no perder el control entre el moderador y los asistentes del grupo, trabajando con un moderador y un relator de las historias vertidas en el grupo y en dónde inicialmente siempre se explicó el objetivo y el porqué de la actividad, así como la presentación de cada uno de los asistentes para *romper el hielo*.

La información recabada en los grupos focales guardó una amplia congruencia con los resultados obtenidos de la encuesta, lo que profundizó de manera más enriquecedora el análisis de los resultados de la investigación.

Los principales hallazgos de los grupos focales fueron los siguientes:

- La mayoría de los participantes coincidieron en que nunca se quedan con hambre. Siempre hay algún modo de “conseguir frijoles con los vecinos o familiares o hacerse unos nopalitos guisados”.
- La gran preocupación es el empleo, y que el gobierno genere fuentes de trabajo donde ellos puedan trabajar y ganar dinero, la mitad de los entrevistados, como se refleja también en la encuesta, no tienen ingresos y dependen de transferencias monetarias de Prospera u otros ingresos.
- Hay concordancia en que hay falta de organización comunitaria para el desarrollo de sus localidades y para trabajar en equipo por diferentes motivos, entre ellos, desconocimiento, desconfianza, falta de tiempo; “hay cosas más importantes que hacer”, corrupción, no hay incentivos económicos, “siempre se benefician los mismos”, hay motivos políticos, entre otros.
- La gran mayoría prefería tener apoyos económicos en dinero, que recibir leche subsidiada o asistir a los comedores comunitarios. “Preferimos el dinero, así podemos comprar lo que ocupamos y la comida necesaria para la familia”.

Para Liconsa, la información recabada consiste en lo siguiente:

- Hay desconocimiento de la operación del programa y les causa muchas dudas, prefieren comprar la leche comercial en la tienda más cercana, argumentando que; “No conocemos el programa”.
- Se piensa que deben estar en Prospera para poder recibir el apoyo de Liconsa.
- Se les hace caro, el costo es de 6 pesos por litro de leche.
- El mecanismo de Liconsa para recoger los 16 litros de leche por menor de edad o mujeres lactantes al mes, les junta una cantidad incosteable de pagar por mes. (Aproximadamente 300 pesos por familia de tres que reciban el apoyo)
- Les queda lejos la lechería en la localidad y prefieren comprar la leche en otro lugar más cercano.
- Unas dicen que no les gusta el sabor.
- Casi el 80 por ciento de las participantes no están en el programa de Liconsa lo que guarda congruencia con los resultados de la encuesta.

Según el actual delegado estatal de Sedesol, el Gobierno Federal anunció la creación de 50 lecherías más en el estado de Michoacán, lo que lo colocaría con 450 lecherías al final del 2017 y con 240 mil personas en el padrón de beneficiarios.

Esto motiva a un análisis profundo, ya que en la información recabada en las encuestas y grupos focales resalta la poca participación en el programa en contraste con la ampliación del número de lecherías en el estado. Esto es, en la opinión de la población objetivo, no se acude en su mayoría al programa Liconsa, y sin embargo el gobierno federal sigue incrementado lecherías en localidades urbanas donde no se cumple el objetivo del programa, el cual propone “Contribuir al cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación y abatimiento de la desnutrición para el óptimo desarrollo humano de las personas que se encuentran por debajo de la línea de bienestar, mediante la dotación de leche con alto valor nutricional” (Estrategias de Liconsa, 2013-2018).

Para el programa Tarjeta Sin Hambre, de los participantes de los grupos focales, el 90 por ciento manifiestan desconocer el programa, en concordancia con los resultados de la encuesta. Los que dijeron conocer el programa mencionan que es un programa que les beneficia bastante a su presupuesto, ya que tienen acceso a adquirir productos de la canasta básica en las tiendas de Diconsa, sin embargo las que tiene Tarjeta Sin Hambre, prefieren tener el programa de Prospera, ya que prefieren el apoyo económico que la ayuda en despensa.

La percepción de los participantes de los grupos focales en torno a los Comedores comunitarios es que son “buenos”. Sin embargo, en congruencia también con los resultados de la encuesta, casi la mitad de los entrevistados no asisten a los comedores comunitarios por las siguientes razones. Los Comedores están demasiado lejos de sus hogares y tienen que desplazarse para acudir a ellos. No les gusta la comida —“para frijoles, frijoles en mi casa”—. Algunas opiniones vertidas en los grupos focales es que la mayoría de los que asisten a los comedores son familiares de las cocineras comunitarias. La gran mayoría de las cocineras comunitarias entrevistadas manifiestan que se les debería pagar por sus servicios prestados y que no hay muchas mujeres que quieran participar en el comedor, lo que les implica mayor trabajo y descuidar las labores del hogar y sus familias.

De igual manera, la mayoría de las cocineras entrevistadas concuerdan en que ha disminuido las lista de ingredientes en los comedores: “en un comienzo daban galletas,

cereal, frutas en almíbar, chocolate en polvo...”, y “ahora hay que cocinar con ingredientes que no les gusta a la gente y hay que ingeniárselas para cocinar sabroso”, “hay que meter mayor variedad de alimentos”. En Michoacán existen 500 Comedores comunitarios. En el municipio de Morelia se han instalado 15 de ellos (Sedesol, 2017).

5.4 Discusión de Resultados

Los resultados obtenidos en la presente investigación son congruentes con la realidad explicada en el contexto y diagnóstico de la seguridad alimentaria en el mundo, en México, en Michoacán y en el municipio de Morelia detallada en el documento. Respecto de Michoacán y Morelia aún se carece de un diagnóstico apropiado y no hay investigaciones a la fecha sobre la situación que guarda la seguridad alimentaria a nivel municipal. Particularmente en la percepción de la población tampoco se sabe de si lo que el gobierno está haciendo es suficiente o ha mejorado sus condiciones de vida. El análisis de correlación de la influencia que presentan los tres programas con la seguridad alimentaria son resulta que la influencia es muy baja. El más relevante y con mayor incidencia de todos es el programa de Comedores comunitarios.

Los efectos esperados de estos programas, encaminados principalmente a abatir el hambre, han sido nulos o no existen en cuanto no se ha registrado un aumento en el adecuado consumo de energía calórica per cápita. No se han generado ni se promueven la creación de empleos formales a partir de estos programas. Tampoco se ha logrado la participación comunitaria para la erradicación del hambre y no ha se dado un aumento en la producción de alimentos para el autoconsumo.

La evidencia empírica, a partir de la percepción de la población sobre los programas de Liconsa y Comedores comunitarios, coincide perfectamente con los resultados obtenidos de la encuesta. La población no conoce ni asiste a las lecherías de Liconsa, aún y cuando hay un aumento considerable de lecherías en todo el estado y en el municipio. Los Comedores comunitarios funcionan más como “pequeñas cocinas económicas” en donde la población objetivo se ha visto desplazada, habida cuenta que cualquier persona puede acceder a los Comederos para ir a comprar comida para llevar.

Existe un desencanto en los programas gubernamentales y se ha generalizado más en la población, visto ya más como un medio político o formas de sacar ventajas políticas

Cabe mencionar también que en este periodo no se evidencian cambios sustantivos en las actitudes para el cuidado de la alimentación y cuidado del cuerpo por que las respuestas revelan desinformación sobre lo que es una dieta balanceada.

En el mismo sentido, no se ha generado la participación y organización comunitaria para la erradicación del hambre, como lo ponen de manifiesto las deficiencias en el funcionamiento y la organización de los comedores comunitarios. Las razones se mencionan a continuación:

- Falta de participación e involucramiento de la población de las comunidades en el funcionamiento y organización de los comedores,
- Problemas de divisiones internas dentro del comedor como reflejo de las divisiones internas que se dan en la localidad,
- Falta de consenso y de eventos que logren captar los puntos de vista de la población en las decisiones sobre los platillos, horarios y roles.
- Resistencia al consumo de nuevos platillos elaborados con productos como machaca, huevo en polvo, entre otras.

Así mismo, no se ha logrado poner en marcha los huertos de los comedores, los cuales hubieran podido proveer de alimentos frescos y ampliar los menús de los mismos. Esto ha sido resultado de la falta de información, sensibilización, organización y decisión de la comunidad respecto a la importancia de construir estos invernaderos. Ha sido también resultado de la falta de acompañamiento institucional capacitado para informar, organizar, resolver problemas y apoyar a la gente en la administración y desarrollo de los mismos.

5.5 Comprobación de la hipótesis

Se confirma la hipótesis después del análisis de resultados expuestos anteriormente. Asimismo, se reafirma en el sentido en que los programas Liconsa, Tarjeta sin hambre y Comedores no han producido los efectos esperados para disminuir la inseguridad alimentaria. Las razones son varias, pero destaca la de la escasa cobertura de los programas. En el programa Liconsa el 80.4 de la población dijo no haber recibido ningún apoyo por

parte éste; respecto a la Tarjeta Sin Hambre, el 92 por ciento de la población no conoce el programa y en relación con los Comedores comunitarios, el 41.3 por ciento nunca recibe apoyo de los comedores y el 11.8 sólo los recibe una vez a la semana. Esto es, más del 50 por ciento de la población. Así, los consumos alimenticios de la población son deficitarios desde el punto de vista de los componentes de una buena alimentación.

Recomendaciones

En el presente apartado se busca realizar una serie de recomendaciones en política pública conforme a los resultados encontrados en la investigación. Son un conjunto de acciones para incidir de manera adecuada en la lucha contra el hambre y hacer efectiva la estrategia de seguridad alimentaria en el país. Se revisan varios aspectos para revisar y analizar específicamente los tres programas estudiados y se emiten recomendaciones a partir de los resultados encontrados.

Cabe recordar que la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición se ha convertido en problemas políticos más que técnicos. En la discusión, adquieren cada día más pertinencia aspectos como el compromiso político, la gobernanza ampliada, la legislación y normativa, los contenidos adecuados de las políticas, el monitoreo y evaluación, y los procesos políticos involucrados (De Shutter, 2012).

La ineficiencia del sistema político mexicano se refleja en la falta de propuestas y acciones conjuntas para instrumentar verdaderas alternativas en la reducción estructural de la pobreza. Esta situación conduce a pensar que el sistema político mexicano ha mantenido el uso y la manipulación de la pobreza y el hambre como un jugoso botín económico y político-electoral de las administraciones presidenciales. Mientras exista un sistema político en México que indirectamente avale un modelo de crecimiento económico desigual, la pobreza seguirá estando presente en más de la mitad de la población del país (Leco y Bollain, 2013).

La cooperación para la lucha contra el hambre comienza a acercarse a la imperiosa necesidad del diseño de políticas públicas y sus procesos de implementación deben estar basados en la integración de todos los órdenes sociales. No bastan ya las estrategias asistencialistas gubernamentales, las cuales se sabe de sobra que no han dado los resultados óptimos. Habría que revisar los acuerdos de las últimas cumbres internacionales sobre cómo mejorar la eficiencia y la eficacia en la ayuda y a través de los cuales se reconoce el

papel protagónico que tienen los países y sus políticas en la solución de los problemas del desarrollo. Esto obligaría a la necesidad del alineamiento de las acciones de la cooperación con las políticas públicas.

El concepto “socios del desarrollo”, surge justamente de esta problemática, definiendo el nuevo papel que puede tener el trabajo participativo de diversos actores del contexto social y que deben velar por asegurar algunos principios básicos que incluyan: el liderazgo y la apropiación de las estrategias de desarrollo local y de las propias comunidades receptoras de ayuda; la creación de asociaciones entre los agentes del desarrollo que sean integradoras y estén basadas en la confianza mutua; y, por último, la transparencia y la responsabilidad compartida entre estos agentes (AECID, 2014).

Otro aspecto relacionado con este tema es la preocupación cada día más intensa por el adecuado uso de los recursos. Esto debe llevar a los diferentes organismos multilaterales a buscar estrategias que optimicen dichos recursos “haciendo más con menos”, priorizando las acciones de mayor incidencia frente a costosas intervenciones en el campo que, en el contexto tradicional de la duración de los proyectos —3 a 4 años—, no siempre tienen una adecuada sostenibilidad de los logros organizacionales, en los impactos alcanzados y en la construcción de capacidades. En este marco, las políticas públicas se convierten en un soporte esencial para este tipo de acciones, buscando identificar los verdaderos agentes de cambio y las ventanas de oportunidad que permiten un mayor impacto y aprovechamiento de los recursos. Todo ello en un contexto donde la sociedad exige cada vez más a sus políticos y gestores públicos; les demanda ser responsables y co-ejecutores de los cambios que están demandando.

Es indispensable facilitar y potenciar la adopción de estrategias de intervención que fomenten la participación, la articulación multisectorial y que, por sobre todo, estén alineadas con las políticas públicas de los países que abordan la problemática de la seguridad alimentaria y nutricional. En el caso de estudio será un gran reto para los agentes de cambio institucional y privado también.

Un punto clave en los programas de Comedores comunitarios y Liconsa será tener una apropiada estrategia de largo plazo de acción de seguimiento y monitoreo que asegure una intervención del trabajo de asistencia técnica prolongada en el tiempo y de instrumentos adecuados que puedan dar respuesta a los problemas y dificultades que se van

presentando como los ya expuestos. Así, proyectos con una duración limitada —3 o 4 años— son cada vez menos eficaces si no se enmarcan en programas con un enfoque más amplio para la integración de diferentes instrumentos y proyectos en el mediano y largo plazo.

De tal manera se recomienda analizar los siguientes conceptos:

A) Necesidad de lecturas permanentes centrándose en el proceso político

El concepto de ventanas de oportunidad asociado al análisis de las políticas públicas, exige realizar permanente y sistemáticamente lecturas prospectivas y de contingencia política, que aseguren un adecuado entendimiento de las dinámicas presentes en el campo de acción de las políticas públicas, en donde la caracterización de los actores involucrados, sus paradigmas e intereses, así como las teorías de cambio involucradas y los procesos de aprendizaje social adquieren un rol fundamental. En este proceso, un aspecto clave es el monitoreo de las acciones e instrumentos que se implementan, el que debe permitir realizar lecturas en el marco de equipos ampliados (locales y regionales). El monitoreo no sólo es relevante para un adecuado aprendizaje y ajuste de las acciones, sino que sobre todo para un adecuada identificación y caracterización de las ventanas de oportunidad (AECID, 2014).

Es urgente aplicar un monitoreo real a los programas de Liconsa, Comedores y Tarjeta sin hambre. No debe continuarse el abrir comedores y lecherías a merced de las gestiones de los gobiernos locales con tintes partidistas, a solicitud de diputados y presidentes municipales. Por el contrario, se debe fincar sobre la base de un desarrollo real y acorde a las necesidades principales de la población.

Esto también hace necesarias las lecturas desde “abajo hacia arriba”, incrementándose la pertinencia de contar con equipos locales con capacidades adecuadas para comprender los procesos políticos y el contexto institucional. El hacer partícipe a la población de las comunidades no es una tarea fácil —por los marcos culturales de asistencialismos en el que se han enrolado por décadas—. De tal suerte, el trabajo con

grupo de jóvenes para fomentar el arraigo será imperativo para su compromiso con el desarrollo de sus localidades. El trabajo de abajo para arriba implica escuchar las necesidades particulares y trabajar en proyectos de mediano plazo al nivel de las localidades y al municipal.

En este caso, las autoridades gubernamentales estatales y municipales tienen cada día un papel más importante en su rol de emprendedores políticos, para la cual se necesita, un marco conceptual que permita entender los procesos políticos asociados a la SAN, además de nuevas capacidades y herramientas para su labor de asistencia técnica en este campo.

También es necesario contar con instrumentos que favorezcan una discusión ampliada, como son los proyectos regionales con componentes nacionales en el marco de un enfoque de programa más estratégico, que permita dar una mayor coherencia a las políticas públicas y a su implementación.

B) La seguridad alimentaria y nutricional obliga al diseño de políticas públicas diferentes

El logro de la SAN es un problema político y no netamente técnico o de recursos. Esto es más evidente en una región como América Latina y México, que es productora neta de alimentos, en la cual los principales problemas para el logro de la SAN se centra en su dimensión de acceso (FAO, 2012). En ese sentido, se tornan claves aspectos como el compromiso político y su articulación en más y mejores marcos institucionales, políticos y programas, sistemas de información y esquemas de gobernanza inclusiva, lo que facilita transitar desde “políticas de gobierno” a “políticas de Estado”. La competencia existente en el ámbito de la construcción de las agendas políticas contra la pobreza enfrenta grandes y verdaderos retos.

Las políticas de Seguridad Alimentaria en el Municipio de Morelia, tienen que estar a la altura del dinamismo de las manifestaciones del problema en sus comunidades, cambiando la definición del problema político y los contenidos de las políticas, donde se vinculen diferentes niveles de diálogo: locales, nacionales, regionales (organismos de

integración regional) y hasta globales. Esto podría hacer que el tema sea permanentemente discutido en los diferentes niveles y con diferentes actores, estableciéndose relaciones entre los diferentes niveles que determinan en muchas ocasiones los enfoques, instrumentos y orientaciones de las políticas públicas SAN nacionales.

C) Los desafíos para la formación de políticas públicas de la SAN

Para Kingdon (1984), una política pública emerge de la convergencia de múltiples flujos: i) flujo de la formulación del problema; ii) flujo de las alternativas de solución al problema; y iii) el flujo político, en el que hay un ambiente político favorable. Cuando estos flujos convergen, se abre una “ventana de oportunidades” para la política pública. Una ventana de oportunidad es el enfoque territorial participativo para la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional.

Una definición bastante aceptada en la región fue propuesta por Schejtman y Berdegú (2004), para quienes “el desarrollo territorial rural es un proceso simultáneo de cambio institucional y productivo que se lleva a cabo en determinadas localidades y que permite avanzar en la superación de la pobreza”. El territorio “es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente [...] es una construcción social y no un espacio objetivamente existente en razón de variables físicas o económicas”.

Esta nueva concepción relacionada al desarrollo es muy útil para el diseño y la gestión de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional. Por un lado la pobreza, el hambre y la malnutrición están concentradas territorialmente; por otro lado, su combate implica el involucramiento de la sociedad civil y de los actores territoriales, los que pueden ejercer un mayor control social sobre las políticas e indicar las acciones más pertinentes. Es por eso que, como se discutió en el capítulo 2, los enfoques combinados de “arriba-abajo” y “abajo-arriba” para la implementación y gestión de políticas públicas han emergido con fuerza durante la última década.

Un estudio reciente del grupo de expertos internacionales en el marco de la construcción del Marco Estratégico Revisado de FAO (2014), destaca once tendencias en

materia de SAN, lo que implica, por lo menos, siete desafíos presentes en lo que concierne al mandato amplio de la Organización:

D) Tendencias y desafíos de la seguridad alimentaria mundial

1. La demanda de alimentos está aumentando al tiempo que los hábitos de consumo de alimentos están cambiando al incorporar una mayor cantidad de productos pecuarios, aceites vegetales y azúcares.
2. La competencia es cada vez mayor mientras que la calidad y la cantidad de los recursos naturales son cada vez menores, a lo que se añade la pérdida de servicios eco sistémico.
3. Seguridad y escasez energéticas.
4. Encarecimiento de los alimentos y elevada volatilidad de los precios.
5. Cambio de las estructuras agrarias, agro industrialización y globalización de la producción de alimentos.
6. Cambio de las pautas del comercio agrícola y evolución de las políticas comerciales.
7. El cambio climático ejercerá una repercusión cada vez mayor en la agricultura.
8. La ciencia y la tecnología constituyen el principal motor de la productividad agrícola. Los aumentos de la producción se están convirtiendo progresivamente en un bien privado y los procesos están dominados por el sector privado.
9. El entorno del desarrollo en evolución: incremento del reconocimiento de la importancia de la gobernanza y compromiso para con los procesos de desarrollo liderados por los países.
10. Incremento de la vulnerabilidad a causa de las catástrofes naturales y de las catástrofes y crisis causadas por el hombre.
11. La pobreza rural: evolución y nuevos problemas

E) Desafíos

Enseguida se enumeran las actividades que se deben llevar a efecto para incidir positivamente en el abatimiento de la hambruna y a favor de la Seguridad Alimentaria.

1. Incrementar la producción de la agricultura, de las actividades forestales y de la pesca, así como de sus contribuciones al crecimiento económico y al desarrollo, al tiempo que se garantiza la gestión sostenible de los ecosistemas y la aplicación de estrategias de adaptación al cambio climático y de mitigación del mismo.
2. La erradicación de la inseguridad alimentaria, la carencia de nutrientes y los alimentos nocivos en vista del encarecimiento de los alimentos y la elevada volatilidad de los precios.
3. Mejorar la calidad y el equilibrio del consumo de alimentos y de la nutrición
4. Mejorar los medios de subsistencia de las poblaciones que viven en zonas rurales, entre las que se incluyen los agricultores, silvicultores y pescadores en pequeña escala y, en particular, las mujeres en el contexto de la urbanización y de las estructuras agrarias en proceso de cambio
5. Garantizar unos sistemas alimentarios y agrícolas más integradores en los ámbitos local, nacional e internacional.
6. Incrementar la resiliencia de los medios de vida ante las amenazas y crisis relativas a la agricultura y la seguridad alimentaria.
7. Reforzar los mecanismos de gobernanza a fin de satisfacer las necesidades de los sistemas alimentarios, agrícolas, forestales y pesqueros en los planos nacional, regional y mundial.

Las lecciones que derivan de este análisis son:

- i) la necesidad de priorizar un carácter multisectorial;
- ii) énfasis en la forma de estructurar e institucionalizar la acción;
- iii) la importancia de reforzar la descentralización, la agilidad en los procedimientos y la institución de mecanismos de incentivos y controles, además de estudios sobre el marco inicial de los proyectos, introducción de una fase de preparación e instrumentos de monitoreo y evaluación;
- iv) separar las acciones sociales de las sectoriales y productivas de manera que se simplifique el diseño de los programas;
- v) considerar las áreas más homogéneas posibles para implementar acciones;
- vi) considerar los no pobres, es decir, el territorio y sus articulaciones.

Según la Agencia de Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la FAO (2014), la apuesta por el enfoque territorial participativo para la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional es la respuesta al gran problema.

La evidenciada descoordinación existente en los distintos niveles de decisión de la política pública (Política, Planes, Programas y Proyectos, desde la perspectiva del gasto público) y el desencanto existente con las estrategias de implementación basadas en un enfoque “de arriba a abajo”, que demandan una cooperación perfecta entre las distintas instancias de gobierno y la opción de fortalecer las instancias locales/territoriales es la principal apuesta contemporánea a la hora de implementar las políticas públicas de SAN mediante el fortalecimiento de los niveles de apoyo y legitimidad de abordajes “de abajo hacia arriba”. Esta coherencia de criterios y de enfoque fue una de las razones para sugerir la aplicación de un Enfoque Territorial Participativo (ETP).

Desde el punto de vista de la implementación, son los agentes de campo (*streetlevel bureaucrats*) los que efectivamente hacen acontecer las políticas públicas. Para contrarrestar las dificultades cotidianas, crean estrategias propias y desarrollan rutinas y acciones adaptadas a cada contexto de intervención, constituyendo en muchos casos la “cara visible” de la política pública. De ahí la idea según la cual la política es hecha a la medida (FAO, 2014).

La opción por los niveles territoriales contribuye a “dar voz a los individuos que antes no la tenían”. Desde una perspectiva de ampliación de libertades y capacidades (Sen, 2000), la creación y fortalecimiento de canales de comunicación que permitan a los que padecen hambre expresar sus demandas es algo extremadamente importante. Las instancias colegiadas, con amplia y diversificada participación social en los diferentes niveles administrativos —comunitaria, municipal, departamental, hasta lo nacional— son la nueva opción para que el *delivery* de las políticas públicas se haga con más eficacia y eficiencia.

Esta estrategia consiste en:

- a) El reconocimiento de las potencialidades del territorio
- b) Resaltar la importancia de la participación de los beneficiarios

- c) Buscar la acción articulada de la acción tanto pública como privada alrededor de un proceso planificado y monitoreado.

Instrumentos de aplicación del enfoque según la Estrategia de la FAO:

- Planes de Acción Concertados de carácter intersectorial (PAC). Articulación de la oferta pública y privada con la demanda social.
- Emprendimientos Estratégicos Territoriales Articuladores.
- (EE) que forman parte de los PAC, con un apalancamiento de recursos y cofinanciamiento de inversiones para la sostenibilidad.
- Sistema de Monitoreo y Evaluación Territorial (M&E).
- Sistema de Monitoreo y Evaluación de Acciones Articuladas con enfoque por Resultados y Sistema de Información y comunicación institucionalizado y vinculado a nivel comunitario, local, municipal, regional y nacional.

Finalmente, las recomendaciones se resumen en un gran cambio de la estrategia contra el hambre, una verdadera participación comunitaria, con los agentes involucrados y formar las capacidades de crear agentes de cambio en los territorios con necesidades y problemáticas particulares. Es un gran reto; un compromiso social y político para trabajar de raíz el problema del hambre y garantizar una vida digna a todos los mexicanos.

F) Redes de Política Pública para la Inclusión Social en la Seguridad Alimentaria

El actuar con y desde la comunidad para la lucha contra la inseguridad alimentaria, no se limita a un asunto exclusivamente técnico. El enfoque comunitario de la intervención exige, además de un modelo teórico que guíe la acción y una perspectiva sistémica de los problemas, las necesidades y las soluciones, para promover el desarrollo integral, una metodología que promueva la cooperación entre todos (instituciones, ciudadanos, tejido social) para la gestión adecuada de acciones institucionales y políticas públicas para garantizar la alimentación a los más vulnerables (CEPAL, 2004).

En esta investigación se analizan los principales modelos de intervención social, para buscar avances en la lucha contra el hambre. Inicialmente los modelos tradicionales que agrupa Rothman (1970) son la partida de las primeras experiencias de intervención comunitaria y que se analizan de manera más profunda en este apartado de la siguiente manera:

1.- Modelo de Desarrollo de la Comunidad: trata de potenciar como valores la participación y el liderazgo, utilizando como principal instrumento de intervención el trabajo con grupos de la comunidad. El investigador asume el rol de capacitador y facilitador.

2.- Modelo de Acción Social: se fundamenta en la participación, por lo que el profesional trabaja con grupos y organizaciones asumiendo el rol de líder que anima a la gente para trabajar en una determinada dirección.

3.- Modelo de Planificación Social: el investigador centra sus esfuerzos tanto en la coordinación de los servicios sociales de zona, como en el desarrollo de programas y la planificación de acciones para el bienestar social (asume por esta acción el rol de experto).

Cabe destacar que la estrategia utilizada para atender las necesidades sociales comunitarias no es la confrontación (como en otros modelos de trabajo comunitario), sino la colaboración con la Administración pública, sin perder el espíritu crítico.

En la literatura se encuentran diversos Modelos Alternativos, que es importante su conocimiento para tener el contexto de las metodologías que iniciaron con la intervención social, estos modelos alternativos, son de muy distinta orientación, por lo que resulta difícil agruparlos en una denominación común, de ahí que los caractericemos simplemente como modelos alternativos a los tradicionales (Williams, 2008).

1.- El Modelo Crítico-Dialéctico: esta propuesta metodológica pone el énfasis en la transformación de la realidad. Cristaliza en la Investigación-Acción Participativa, con un compromiso político e ideológico de inspiración marxista.

2.- El Modelo de Análisis de Necesidades: es el procedimiento metodológico más extendido. Persigue ajustar la intervención a las necesidades de la comunidad y se centra en la planificación, proponiendo organizar el trabajo en torno a una serie de fases, que constituyen un proceso sistémico.

3.- El Modelo de Planificación integral: parte del supuesto de la existencia de un sistema de servicios sociales articulado y formado por un conjunto de organizaciones públicas y

privadas de acción social. La premisa de su intervención es conseguir la cooperación entre esas organizaciones, con el objetivo de potenciar y asegurar la sociedad del bienestar. El profesional debe elaborar un proyecto de amplio consenso que constituya un marco de referencia común para la iniciativa pública y privada (Williams, 2008). Se basa en los principios de: globalidad, integración, participación y coordinación; de los cuales derivan las características definitorias de las planificaciones integrales:

- Se fundamentan en la cooperación pública y privada para diseñar las futuras acciones.
- Precisan la participación de los agentes sociales implicados, la cual fomentan.
- Se basan en el acuerdo y el consenso para definir un futuro deseable y posible.
- Se fundamentan en el análisis DAFO: Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades. Tienen en cuenta las especificidades locales (comunitarias).
- Potencian el desarrollo endógeno del territorio.

4.- El Modelo Ecosistémico de Intervención Comunitaria: busca la interacción de la persona con su ambiente, por lo que se centra en el análisis de las redes sociales (conjunto de relaciones humanas que tienen un impacto duradero en la vida de un individuo) para identificar y comprender los procesos de adaptación e inadaptación de las personas y los factores que median en esos procesos. Es quizá el modelo cuyo enfoque se adecua más a la intervención en problemas sociales, pues permite conocer dónde y cómo surgen las redes sociales, cómo funcionan y el papel que pueden desempeñar los profesionales en y con ellas para resolver problemas de inadaptación.

El trabajo con redes se realiza en tres fases según Bronfenbrenner (1999):

1. Identificación de la “red social”: proceso subjetivo por el que la persona reconoce las relaciones importantes existentes en su vida y de las que recibe un apoyo más o menos constante e intenso.

2. Análisis de la “red social”: es un proceso de valoración de la cantidad y calidad de las relaciones de apoyo, y de las tensiones y conflictos en esas relaciones referidas a una persona. Se realiza para ello un mapa de red en el que se representan las interrelaciones de sus miembros con sus dimensiones (tamaño, composición, densidad, reciprocidad, frecuencia, duración, intensidad, multiplicidad y dispersión). Asimismo, se analiza el apoyo

que recibe la persona de su red social, que puede ser: emocional, material, informativo, asistencia física, participación social y evaluación.

3. Intervención en la “red social”: es preciso determinar los destinatarios prioritarios de la intervención, y los criterios y estrategias para intervenir. La intervención se realiza por un equipo multiprofesional sobre y con la red, más que sobre el individuo.

Un Enfoque Transdisciplinario

La transdisciplinariedad, es un término joven y entre sus iniciadores se encuentran Eric Jantsch, Jean Piaget y Edgar Morin (Peñuela, 2005).

Es un proceso según el cual los límites de las disciplinas individuales se trascienden para tratar problemas desde perspectivas múltiples con vista a generar conocimiento emergente, considera la transformación e integración del conocimiento desde todas las perspectivas interesadas para definir y tratar problemas complejos. No es una disciplina, sino un enfoque, un proceso para incrementar el conocimiento mediante la integración y transformación de perspectivas gnoseológicas distintas (Peñuela, 2005).

Lo transdisciplinario rebasa los límites de lo interdisciplinario. La investigación disciplinaria concierne más o menos a un solo y mismo nivel de la realidad, en cambio, la transdisciplinariedad se interesa en la dinámica que se genera por la acción simultánea de varios niveles de la realidad.

En ese sentido, las investigaciones disciplinarias y transdisciplinarias no son antagónicas, sino complementarias. La disciplinariedad, la pluridisciplinariedad, la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad son las cuatro flechas de un solo y mismo arco: el del conocimiento (Peñuela, 2005).

Para (Pohl y Hadorn 2007), la investigación transdisciplinaria es la creación de conocimiento en torno a la resolución de problemas del mundo real: – que sean complejos, – donde se integren las distintas visiones y percepciones del problema, desde las ciencias, las humanidades, las artes, y los actores sociales (público, privados y de la sociedad civil) – donde se relacionen el conocimiento abstracto con el específico del caso para buscar el bien común. Al respecto, pueden formularse las siguientes observaciones y características:

1. La integración implica diversidad lo que enriquece e invita a una interacción creativa.
2. La inclusión de la sociedad civil es condición obligatoria.
3. Las disciplinas se relacionan y transforman a partir de un problema específico.
4. Un proyecto de investigación transdisciplinaria es un sistema construido en el proceso de colaboración de la investigación.
5. Aparece el enfoque sistémico y holístico de la resolución de problemas en base a la Teoría General de Sistemas.

El sistema es entendido como la porción del universo a estudiar, con una estructura determinada acorde al objeto de estudio planteado. La estructura se compone de elementos y relaciones ellos (Pohl y Hadorn 2007).

Lo importancia de la investigación transdisciplinaria en los enfoques de lucha contra el hambre, aplica en la teoría de sistemas para ponerse de acuerdo en los objetivos del trabajo, es decir, definir los elementos del sistema (comunidad) y las relaciones entre estos elemento y la metodología, para alcanzar los objetivos planteados. Por ejemplo : sistema del estudio sobre el hambre (Hadorn 2008), en la transdisciplina el objetivo final es el logro del bien común del territorio delimitado a estudiar y analizar, considerando los aspectos de Estado, comunidad vs intereses privados, concebido como desarrollo sustentable para lograr cubrir las necesidades de las generaciones presentes y futuras de acuerdo a principios de equidad.

Por tanto se trata de "lograr cambios tanto en el sector público, privado y la sociedad civil, desarrollando, experimentando e implementando mejores práctica, productos y políticas gubernamentales (den Daele, Krohn, 1998).

El proceso de la Investigación Transdisciplinar es "Recursivo", porque al poner a prueba las decisiones tomadas o los resultados obtenidos se aprenderá sobre las fortalezas y las debilidades de lo creado, y se podrá adaptar o tomar nuevas estrategias para la resolución del problema, su estructura, su naturaleza y análisis. Comienza con definir los principales aspectos del problema a estudiar, cuáles son las preguntas y quienes están relacionados con el asunto, identificando los colaboradores y contando con los datos y los sistemas de información adecuados (Morín, 1991).

Implica cambios en la manera de resolver los problemas, de la mentalidad de implementar soluciones científicas definitivas, se pasa al aprendizaje social, implementaciones experimentales, y medidas de solución al problema que se van adaptando a los propios avances cognoscitivos (Morín, 1991).

Conceptos básicos de la integración interdisciplinaria se refieren a lograr la visión del todo teniendo en cuenta las partes (sistemas) considerando los aspectos políticos, culturales y sectoriales, para delimitar el problema e identificar cuales disciplinas científicas van a ser incluidas y cuáles no.

Un punto clave y novedoso de la investigación transdisciplinaria, es el manejo de la incertidumbre, la ignorancia, el desconocimiento y lo difuso de algunas motivaciones y orientaciones del territorio a investigar. Para trabajar con estos paradigmas, el método propone utilizar herramientas basadas en el diálogo, en una visión a partir de una conversión hacia una medida común, siempre con la integración de la sociedad civil junto con las instancias del Estado para ir resolviendo problemas que se vayan presentando en el proceso (Morín, 1991).

El análisis se da desde distintas miradas científicas, a problemas o conjuntos de problemas, cuya complejidad es tal, que con el aporte o la disponibilidad de cada una de las disciplinas a la interdisciplinaria, ayudaría a desentrañar las distintas dimensiones de la realidad social (Peñuela, 2005).

Para Martínez Miguel (2004) los parámetros a conocer en una intervención transdisciplinaria se agrupan en torno a siete categorías:

1. Variables estructurales y del ambiente: Ubicación geográfica, historia, fechas, acontecimientos, infraestructura, abastecimientos, comercio, servicios, banca y seguros, seguridad pública, servicios sociales,
2. Población: Pirámide demográfica, dinámica, migraciones, estructura familiar, actividad laboral, población activa por grupos de población, distribución por sectores económicos.
3. Diseño y desarrollo de proyectos: Nivel profesional, estimación del desempleo, movimiento asociativo y organización comunitaria, características políticas del gobierno y

líderes, organización social, cooperativismo, asociaciones de vecinos, familiares, de padres de alumnos, sindicales, culturales, educativas, asistenciales.

4. Equipamientos y recursos sociales: administrativos, materiales, económicos, por sectores de necesidad.
5. Variables de posición: Personas que no sienten los problemas de la comunidad, personas sensibilizadas pero con una participación comunitaria mínima, personas que forman parte de grupos cívicos y culturales, personas comprometidas con actividades culturales, cívicas, religiosas, políticas.
6. Variables de respuesta: Índice de participación en la vida asociativa y general de la comunidad de cualquier tipo, participación en actos reivindicativos.
7. Diseño y desarrollo de proyectos. Determinado los recursos disponibles y las primeras orientaciones para la intervención, se definen técnicas y métodos específicos. En general en el proceso de intervención transdisciplinario se utilizarán técnicas de análisis, con la finalidad de conocer para actuar, poner a disposición de la colectividad el conocimiento necesario para desarrollar una determinada intervención (formativa-informativa, transformadora). Creatividad colectiva es decir, por un determinado tiempo el grupo no valora, no asocia con dificultades, permite que las ideas se le vayan ocurriendo, para en un momento posterior ordenar y graduar las ideas según el interés, la posibilidad, etc.

La intervención comunitaria se realiza a nivel de organizaciones de base, en contacto directo con la comunidad, por lo que tanto la autoridad y el liderazgo como las iniciativas se dan en el marco de un proceso de descentralización que exige mayores niveles de coordinación de actividades, servicios y personas con el fin de alcanzar los objetivos propuestos.

Según Martínez (2004), los problemas que se pueden presentar en la intervención, van desde las fuentes de financiamiento que son reducidas y cada vez son más escasas. Las ONG's tienen sus sedes en las ciudades capitales y muchas veces la burocracia impide o limitan el acceso a las agencias de financiación internacionales, dificultades asociadas a los y las profesionales, falta de militancia social, falta de trabajo en equipo, dificultades ideológicas y/o políticas, las infraestructuras pueden ser precarias, obras o programas no

sentidos por la comunidad, entre otros. Muchos proyectos de desarrollo fracasan porque no tienen un componente productivo que les dé sustento a largo plazo. Programas sociales que dejen de lado la creación de empleo productivo a nivel local tendrán siempre un impacto discreto y a corto plazo.

Investigación en Acción Participativa

Mención especial merece el Modelo de Investigación Acción Participativa, en tanto presenta en forma resumida, el modelo ecléctico integrado con aportaciones de las diversas propuestas metodológicas, alguna de las cuales han sido presentadas e manera sucinta en este documento. Tendría que destacarse que el potencial de la investigación participativa apunta a la producción de conocimiento, articulando de manera crítica los aportes de la ciencia y del saber popular, con el fin de reorientarlos hacia la acción transformadora de la realidad. A través de sus técnicas, la Investigación Acción Participativa (IAP) desencadena intercambios constructivos entre investigador y comunidad, en los que se abordan conjuntamente todas las etapas del proceso investigativo y de intervención social, a partir de un diálogo que concede un rol activo a la comunidad, estimula su participación en el diagnóstico y resolución de sus necesidades, poniendo fin a la imposición de lógicas externas que se apropian de la evaluación local y cultural (Durston, 2002).

En el debate actual sobre políticas públicas, no cabe duda que la sostenibilidad de cualquier estrategia de desarrollo descansa en el involucramiento y participación activos de los diversos actores en los procesos de toma de decisiones. Una gestión estatal consensuada requiere de la participación de las partes interesadas, en instancias que permitan fortalecer la confianza entre el gobierno y la sociedad civil, ampliándose las oportunidades de cooperación y coordinación (Durston, 2002).

Al ampliar las posibilidades de retroalimentación entre realidades complejas – entre el Estado y la sociedad civil- puede estimular procesos de desarrollo basados en las propias

capacidades locales, mejorando el diseño y la rectificación de los diferentes programas de intervención.

Como toda idea y concepto, el tratamiento que se ha hecho de la Investigación Participativa se ha ido reconfigurando según las transformaciones contextuales en que se insertan quienes las sustentan. No obstante, se han mantenido tres elementos que le son centrales: a) el ser una metodología para el cambio; b) el fomentar la participación y autodeterminación de las personas que la utilizan, y c) ser la expresión de la relación dialéctica entre conocimiento y acción. Estos elementos, en su conjunto, la presentan como una herramienta útil de apropiación y de alteración de la realidad para quienes no poseen esa facultad, por tanto, se podría plantear como objetivos de la IAP los siguientes puntos:

1. Promover la producción colectiva del conocimiento, rompiendo el monopolio del saber y la información, permitiendo que ambos se transformen en patrimonio de los grupos postergados.
2. Promover el análisis colectivo en el ordenamiento de la información y en la utilización de que de ella puede hacerse.
3. Promover el análisis crítico utilizando la información ordenada y clasificada a fin de determinar las raíces y causas de los problemas, y las vías de solución para los mismos.
4. Establecer relaciones entre los problemas individuales y colectivos, funcionales y estructurales, como parte de la búsqueda de soluciones colectivas a los problemas enfrentados.

De este modo, los objetivos de la investigación son conocidos no sólo por los investigadores, técnicos y personal e terreno, sino también por la propia comunidad, constituyendo un proceso de investigación de conjunto y una efectiva democratización del conocimiento. (Durstun, 2002).

Por otra parte, para impulsar la participación dinámica de las poblaciones, es necesario introducir y organizar un proceso de confrontación crítica y constructiva de la comunidad con los resultados de la investigación. Este proceso que incluye información y discusión, lo llamaremos retroalimentación, al que le damos suma importancia ya que mediante él se da la oportunidad a los miembros de la comunidad o grupo social, para que expongan espontáneamente sus criterios e ideas y para que hagan análisis acerca de su

situación. Mediante el diálogo bien orientado entre ellos mismos, y entre ellos y los investigadores, profesionales y técnicos, la comunidad puede formular sus problemas y sus puntos de vista. El papel de los agentes externos es fundamental en este proceso de retroalimentación, en tanto ayuda a la comunidad a formular sus demandas y posibles soluciones, de acuerdo a sus propios medios y a los probables recursos estatales que podrían obtenerse para la realización de proyectos concretos (Durston, 2002).

Resulta necesario diferenciar lo que se ha denominado Investigación Acción e Investigación Acción Participativa. En la Investigación Acción se propone una aplicación rigurosa del método científico por parte de un equipo científico técnico, que, a partir de un diagnóstico de la realidad comunitaria diseña la investigación, sus objetivos y el método de la misma, incluyendo la participación parcial de la comunidad, ya sea para la recolección y/o contrastación de los datos de investigación, o para la implementación de las estrategias a seguir. Los resultados del proceso investigativo son ordenados, sistematizados e interpretados por el equipo de investigación, pudiendo ser devueltos a la población estudiada.

Por su parte, la Investigación Acción Participativa concede un carácter protagónico a la comunidad en la transformación social que necesita, y el problema a investigar es delimitado, atendido, analizado y confrontado por los propios afectados. El rol del investigador vendría a ser el de dinamizador y orientador del proceso, con lo que se tendería a revertir la dicotomía sujeto-objeto, produciéndose una relación de cohecho entre el grupo o comunidad y el equipo de investigación (Durston, 2002).

Para impulsar la participación dinámica de las poblaciones es necesario introducir y organizar un proceso de confrontación crítica y constructiva de la comunidad con los resultados de la investigación. Este proceso que incluye información y discusión, lo llamaremos retroalimentación, al que le damos suma importancia ya que mediante él se da la oportunidad a los miembros de la comunidad o grupo social, para que expongan espontáneamente sus criterios e ideas y para que hagan análisis acerca de su situación. Mediante el diálogo bien orientado entre ellos mismos, y entre ellos y los investigadores, profesionales y técnicos, la comunidad puede formular sus problemas y sus puntos de vista (Durston, 2002).

En síntesis, la participación de la comunidad en el proceso de investigación-acción es el diferenciador de ambas estrategias investigativas, ya que la IAP parte del supuesto de que la participación no puede confundirse con una simple preocupación por encontrar el apoyo reflexivo de los implicados, para los objetivos del conocimiento e intervención, delineados por un equipo exterior al grupo o comunidad. "La IAP tiene cuidado de diferenciarse de todas aquellas llamadas a la participación basadas en la asimilación acrítica de un marco global de partida con el que se propone compromiso. La participación que reclama la IAP no es simple movilización, sino recapitulación sobre el conjunto de procesos que condicionan la vida social de un colectivo determinado con el objetivo de acometer una eventual modificación de los mismos" (Nicolescu, 1997).

Mediante la evaluación participativa las personas se dan cuenta si los beneficios y alcances del proyecto se dan en forma equitativa y les permite tomar medidas correctivas cuando sea necesario. Las ideas de justicia y de compromiso en relación con un proyecto se refuerzan mutuamente. La participación aumenta la credibilidad de la evaluación puesto que la gente confía en la información que ellos mismos generan.

La participación en el proceso de planificación a nivel micro-regional, o local, posibilitará la sustentabilidad en el tiempo de las eventuales soluciones que se implementen para lograr mejores condiciones de vida de los grupos involucrados. Así para Lewin, el proceso de diseño e implementación de una estrategia de IAP consistiría genéricamente en "identificar una idea general, reconocimiento de la situación, efectuar una planificación general, desarrollar la primera fase de la acción, implementarla, evaluar la acción y revisar el plan general. A partir de este ciclo básico, los investigadores adelantan la espiral para desarrollar la segunda fase de la acción, implementarla, evaluar el proceso, revisar el plan general, desarrollar la tercera fase de la acción, implementarla, evaluar el proceso, etcétera" (Lewin, 2008).

La dinámica propuesta consistiría en que a partir de una situación problemática dada, el equipo técnico investigador desarrolla un diagnóstico y descripción de la comunidad o del contexto donde se inserta el grupo con el que se trabajará. Dicha descripción de carácter económico, social geográfico y cultural, daría cuenta también de las

relaciones con otros grupos y de la inserción o relación de la comunidad con el espacio local, o micro regional.

El resultado de esta información contendría las principales características de la comunidad-grupo; los principales problemas que se evidencian y una idea de las posibles alternativas para resolverlos. Dicha información se presentaría a la comunidad, analizándola, discutiéndola y confrontándola respecto a sus percepciones sobre su realidad inmediata y a los factores que generan los elementos considerados problemáticos. Finalizada esta primera retroalimentación, tanto el equipo de investigación como la comunidad tendrían un conjunto de hipótesis en torno a las necesidades básicas y los campos problemáticos a atender, información que debería ser tratada, profundizada y contrastada por el equipo de investigación a fin de poder arribar a una priorización de las mismas. Luego, en base a una segunda contrastación con la comunidad, se procedería a elaborar el diseño de las estrategias de acción, el que a partir de un estudio de viabilidad técnico-económica, contendría la estimación de recursos y el plan a seguir (Lewin, 1980).

La investigación acción participativa es una manera intencional de dar poder a las personas para que puedan asumir acciones eficaces hacia el mejoramiento de sus condiciones de vida. Por esto, la IAP se aparta de la investigación social tradicional en términos tanto epistemológicos como metodológicos con los siguientes principios básicos de aplicación (Nicolescu, 1997):

- La investigación acción se propone un cambio en la realidad social que requiere de la cooperación grupal, y un cambio en los individuos, considerando ambos fenómenos como interrelacionados.
- La IAP se encarna en grupos u asociaciones cuyos miembros se reúnen con el objetivo de mejorar de las condiciones de sus vidas
- La IAP supone “apoyo metodológico”, y no necesariamente experticia por parte de los investigadores. Éstos ofrecen participación en el proceso investigativo, el cual muchas veces les exigirá una conciencia de posición ideológica, ya que los valores están incorporados al proceso.
- Las hipótesis de investigación son también hipótesis de acción que impulsan el desarrollo.
- El proceso de IAP se desarrolla siguiendo una espiral introspectiva y emancipadora.

- Se orienta hacia la creación de grupos de reflexión autocríticos de personas que se implican en un proceso de investigación.
- La IAP es participativa. En un principio, sólo un pequeño grupo de personas trabajan por la mejora y el perfeccionamiento constante de sus propias prácticas, pero con el tiempo el proceso va ampliando sus efectos hacia más personas o hacia la comunidad entera.
- Desde el punto de vista metodológico se concibe como un modo amplio y flexible. La flexibilidad se hace necesaria porque este tipo de investigación ofrece volver sobre los datos las veces que sea necesario, para reinterpretarlos y contrastarlos con otras fuentes.
- Está orientada hacia el cambio.
- Parte desde la práctica.
- Se encarna en el grupo.
- Utiliza una metodología participativa.
- Aplica la evaluación permanente.
- Involucra un proceso espiral introspectivo.

Es importante destacar la preocupación cada día más intensa por el adecuado uso de los recursos de cooperación, En este marco, las políticas públicas se convierten en un soporte esencial para este tipo de acciones, buscando identificar los agentes de cambio y las ventanas de oportunidad que permiten un mayor impacto de la cooperación y aprovechamiento de los recursos; todo ello en un contexto donde la sociedad exige, cada vez más a sus políticos y gestores públicos ser responsables y co-ejecutores de los cambios que están demandando (De Shutter, 2002)

Experiencias Metodológicas de la Intervención Social para la Seguridad Alimentaria

Han sido muchas las experiencias de combate a la inseguridad alimentaria a nivel internacional, de las cuales se pueden conocer errores y aciertos para ser replicables, sin embargo la inseguridad alimentaria y sus causas subyacentes son cuestiones complejas. Esto significa que los métodos más efectivos abarcarán múltiples sectores y un conjunto de actores diferentes que representen una oportunidad para replantear la urgencia de poner en

marcha, en los niveles nacionales y estatales, planes integrales de alimentación, que incluyan las distintas etapas de la cadena productiva, desde el cultivo de la tierra hasta el consumidor final, con planificación, coordinación y colaboración efectivas, en base a una mejor gobernanza, datos sólidos, una visión común y, sobre todo, un verdadero liderazgo político en la materia (Durston, 1999).

La revisión literaria, revela, que en México, hace falta un verdadero “Plan para la Seguridad Alimentaria”, una estrategia de políticas públicas con objetivos y metas precisas, que obliguen la coordinación institucional y todos los sectores realmente, evitando que cada quien actúe por su cuenta, con ineficiencia y desperdicio de recursos escasos. No se trataría de abolir el mercado, sino de colocarlo al servicio de toda la sociedad. No se trata de despensas o dádivas que después serán botín político, se trata de trabajar coordinadamente con la población, con los de más abajo, con un trabajo participativo, de esfuerzo, de seguimiento puntual y de empoderamiento transversal desde el más amplio concepto de gobernanza local (Durston, 1999).

Las experiencias internacionales, sobre intervenciones sociales para disminuir los problemas de las comunidades en situaciones de inseguridad alimentaria se han caracterizado por, el aumento de programas asistencialistas a las personas pobres, beneficencia, ayuda alimentaria y transferencias económicas. Sin embargo, la evidencia de algunas experiencias en campo, como el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) en México, permite inferir que la aplicación de los fondos públicos que se destinan, funcionan como un dispositivo estructurante que trastoca el diseño, el arreglo institucional, la implementación y los resultados hasta moldearlo a su propia lógica (Sagarpa, 2013). El PESA, es un proyecto estratégico para la Seguridad Alimentaria desarrollado por la FAO en el 2002, para atender las demandas de la población rural y periurbana, en zonas marginadas, mediante la intervención de Agencias de Desarrollo Rural y con el fin de incrementar la producción de alimentos a través del trabajo comunitario para reducir las tasas de hambre y desnutrición (Sagarpa, 2013).

La revisión de la experiencia del PESA, demuestra que la intervención y las prioridades que se establecen, se han dado en función del ejercicio de los recursos de

financiamiento y que han sustituido a las acciones sustantivas orientadas a resolver los problemas significativos de las localidades. No se encontró evidencia de un planteamiento consistente que reflexionara sobre las causas que dan origen a los problemas relacionados con el propósito del programa o que distinguiera entre efectos, causas e intencionalidades (Sagarpa, 2013).

El PESA es el ejemplo más claro de intervención comunitaria para la seguridad alimentaria, y en los resultados revela una clara discrepancia entre la teoría de la intervención social y la práctica. El programa en su aplicación, no define el problema núcleo que busca resolver, en tanto desarrolla propósitos, objetivos generales y objetivos particulares, que responden más a una lógica institucional de operación, que a una delimitación precisa de lo que el proyecto busca solucionar con su intervención. El modelo de gestión territorial del PESA, basado en la contratación de una agencia y su estructura técnica (agronomo, zootecnista, nutriólogo) está en función de los requerimientos operativos y no de los objetivos de desarrollo del proyecto y de las problemáticas locales a resolver. El programa no tiene un proceso de validación del modelo de gestión técnica territorial basado en Agencia de Desarrollo Rural, que haya ayudado a demostrar que éste sea el más adecuado para llevar a cabo las tareas que permitan el logro de los objetivos del PESA. (Sagarpa, 2013).

El PESA en México, Fome Zero en Brasil, Pobreza, Nunca Más de Colombia, entre otros, son ejemplos mundiales, de los grandes desafíos que presentan las metodologías de intervención, basadas en lógicas institucionales, acorde en la mayoría de los casos, en objetivos de gobierno, a expensas de la ineficiencia del sistema de financiamiento y a las burocráticas estructuras administrativas lentas en tiempo y forma, lo que conlleva a no tener incentivos para profundizar en el trabajo en las localidades, fortalecer las redes de cooperación o impulsar innovaciones y prácticas que dinamicen las actividades productivas o la valorización de los territorios vulnerables a la seguridad alimentaria por parte de los investigadores especialistas (Casar, 2008).

Es imperativo construir el problema de manera explícita y clara, delimitando lo que se busca resolver y los cambios esperados con la puesta en marcha de la estrategia o el modelo de intervención elegido. Sin la definición clara del problema, la elección del mejor modelo de intervención será previsiblemente errónea. La obligación del responsable del

proyecto, será convocar a un “comité de especialistas y miembros de la sociedad civil con experiencia en políticas públicas, pobreza, desarrollo comunitario y seguridad alimentaria”, quienes deberán junto con los funcionarios de las entidades participantes definir el problema público (Casar, 2008).

Según la CEPAL (2002), delimitar los alcances de los problemas permite incidir en la focalización para resolver necesidades centrales que afectan directamente el acceso a alimentos de las familias, aprovechando los recursos y conocimiento institucional preexistente para buscar convertir a los liderazgos de la comunidad en gestores del desarrollo de su territorio. Esto significa que debería priorizarse primero, el análisis de problemas y la identificación de iniciativas, antes de proponer invertir en activos de pequeña escala que no detonan procesos a mediano y largo plazo para sentar las bases del desarrollo autógeno de las localidades donde se interviene, fomentando el derroche de recursos públicos y dando paso a la corrupción, en el caso de México. Más que generar una metodología única, lineamientos o pautas metodológicas que se adecuen a las condiciones de los territorios, habría que generar las herramientas en función de los problemas específicos, los cuales podrían ser en función del desarrollo productivo y de la sugerencia o interés de los grupos intervenidos.

En el plano de la acción de las comunidades territoriales, el panorama es muy complejo, ya que se tienen numerosas estructuras de poder, tanto institucionales como informales (Cejud, 2006).

Otro problema detectado en la práctica de la Intervención Social, sobre todo para las áreas periurbanas, es el grado de sensibilización de los actores participantes, desde los investigadores, gobierno, líderes sociales, etc., que pueden estar familiarizados o no con el concepto de participación, pudiendo caer en el riesgo de la desconfianza o el desánimo para lograr cambios, al pensarse que todo es fatídico y nada puede cambiar (Cejud, 2006).

En todos los casos, para que un modelo de intervención en seguridad alimentaria, sea exitoso, es necesario que se definan desde el inicio estrategias integrales y que en su implementación participen de manera coordinada, las familias, las organizaciones comunitarias, el gobierno municipal y el organismo de cooperación que acompaña la experiencia. El desarrollo de capacidades técnicas y organizativas en los grupos de interés u

organizaciones comunitarias requiere de asesoría y capacitación continua, sobre la base de un plan de acción de mediano y largo plazo que defina el perfil que se quiere construir e identificar las temáticas de interés apropiadas. La implementación de iniciativas en seguridad alimentaria a nivel municipal, por su carácter multidisciplinario, requiere del establecimiento de espacios y mecanismos de coordinación efectivos para que los actores responsables e involucrados compartan y concierten sus opiniones, experiencias y responsabilidades en la implementación (FAO-PESA, 2012).

En México, la lucha contra el hambre, forzosamente implica el Modelo de Investigación Acción Participativa, que involucre la participación directa del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, para formar coordinaciones interinstitucionales, como entes rectores y conductores de las acciones que se generan y buscar sinergias entre los diferentes actores y facilitar su institucionalización. Sin perder de vista, el rescate y construcción de valores, costumbres y tradiciones a nivel de las familias es la base para construir una organización comunitaria eficaz, con una visión compartida para la construcción colectiva de nuevas estrategias y acciones (FAO-PESA, 2012).

Las enseñanzas internacionales, nos dejan que las buenas relaciones de trabajo intergrupales no se dan de forma espontánea, sino que se construyen en la medida que sus miembros interactúan en procesos productivos y sociales; y para su consolidación se requiere de espacios de reflexión crítica en donde éstos analicen con transparencia sus intereses y aspiraciones, el desempeño de sus funciones y el nivel de cumplimiento de sus responsabilidades para con sus grupos, donde la interacción de los diferentes actores protagónicos representan sus prioridades, como en temas de salud, desarrollo social, iglesia, grupos de productores, grupos políticos, ONG, entre otros (FAO-PESA, 2012).

La confianza es otro factor determinante, que se debe lograr a toda costa, sin el compromiso y la desconfianza entre los actores involucrados es un camino al fracaso de la estrategia. Debe destacarse que la confianza puede fortalecer a las instituciones locales en su capacidad administrativa, autogestión, transparencia, responsabilidad y acceso a los recursos y fortalecer la capacidad de redes de colaboración entre las instituciones lo que, a su vez, proporciona a la estrategia mayor estabilidad (FAO-PESA, 2012).

Finalmente en este apartado, se describe la “desigualdad del diálogo”, como otro factor de riesgo en las intervenciones y que se da en la mayoría de las experiencias. Es la falta de entendimiento entre los conocimientos durante la implementación de la estrategia, entre la comunidad o grupo y los equipos científico-técnicos u otros agentes de intervención, donde muchas veces no son comprendidas a cabalidad las acciones y los de lo que se busca atender.

Las experiencias podrían señalar que la disposición a la interacción y retroalimentación se desdibuja entre el diseño ideal de los proyectos y la capacidad metodológica de generar verdaderas y útiles herramientas que posibiliten dicha interacción y la capacidad de aceptación y entendimiento. Esto permite la validación de los discursos, conocimientos y representaciones que posee la comunidad, si hablamos de investigación participativa acogida por todas, y por lo tanto, de fortalecer a las comunidades como sujetos de desarrollo. (Casar, 2008).

Por lo anterior, y en la revisión de la literatura anterior, no hay un modelo ideal, no están las respuesta de cuales han sido los mejores resultados en la lucha contra la inseguridad alimentaria, sin embargo, el presente análisis permite considerar un enfoque ecléctico, en la búsqueda de las soluciones con una visión integradora de acción para el desarrollo local, la eficiente participación en los procesos y la planificación transdisciplinaria para la seguridad alimentaria. Los procesos participativos son una oportunidad para el aprendizaje social e innovación, lo que favorece el compromiso con los cambios sociales. Las personas identifican un propósito común generando, compartiendo y analizando información que les permite establecer prioridades y desarrollar estrategias, además crean nuevas maneras de hacer las cosas con el fin de lograr los objetivos comunes. Dichas personas llegan a darse cuenta de cómo cada una de ellas, en forma individual o colectiva, deben cambiar su conducta para que las prioridades puedan ser atendidas apropiadamente, esta mayor pertenencia ayuda a seguir participando en los proyectos, especialmente cuando se presentan obstáculos. Promover el empoderamiento de las organizaciones y de las comunidades, y su constitución como sujeto político, apto para alterar las condiciones significativas que les son adversas (Cejud, 2006).

La Democracia Participativa como método efectivo en la solución de las problemáticas sociales.

Para la toma de decisiones en sin duda necesario incluir a todos los actores involucrados, o todos aquellos sujetos que vivirán las consecuencias, buenas o malas, de dichas decisiones, sea cual sea el papel que desempeñen en la implementación de una política pública. Para Dahl "la teoría democrática se relaciona con los procesos por medio de los cuales los ciudadanos comunes ejercen un grado relativo de control sobre los dirigentes". Sin embargo para Sartori "las elecciones no sirven para elaborar políticas, sino más bien para determinar quiénes serán los que decidan los asuntos". El reto para quienes resulten elegidos es poder establecer redes de gobernanza que permitan una eficacia mayor de los programas sociales, al garantizar en mayor medida el alcance de los objetivos, lo que quiere decir apoyo a los beneficiados, y en el caso de programas orientados a combatir la inseguridad alimentaria verse respaldados por aquellos que persiguen dotar de fuentes de trabajo o ingreso a los sectores menos favorecidos de las áreas urbanas. Solo de esta manera se estará atacando de manera transversal la inseguridad alimentaria.

Para lo anterior es necesario establecer una gobernanza, Rodhes (1996) señala que la gobernanza implica la existencia de "redes inter-organizacionales auto-organizadas" dentro de las cuales se elaboran las políticas públicas, y que tienden a ser autónomas. Indica que la gobernanza tiene cuatro características: interdependencia entre organizaciones, continuas interacciones con los miembros de la red (intercambio de recursos y negociar propósitos compartidos); interacciones que se basan en la confianza con reglas de juego claras.

En el caso mexicano la mayoría de los programas asistencialistas, especialmente los destinados a atacar la inseguridad alimentaria, carecen de un vínculo previo y práctico a su aplicación con la población que tendrán como objetivo atender, evidenciando una clara desarticulación entre quienes los diseñan, los aplican y quienes reciben sus beneficios. Su diseño se basa más en una política "incrementalista" o salir del paso, como menciona Luis Aguilar (1992) "al limitar el análisis a unas pocas alternativas políticas más o menos conocidas; explorando sólo algunas, no todas, las consecuencias posibles importantes de la alternativa en consideración; lo que deriva en la fragmentación del trabajo analítico entre

muchos participantes en la toma de decisiones, con distintas posiciones y partidos tomados”.

Lo anterior compromete de inicio el alcanzar metas u objetivos de estos programas, al aplicarse sin distingo de área (urbano-rural), condición social, política, económica o cultural.

Esto representa uno de los mayores problemas, sobre todo hablando de alimentación, pues cada grupo social se rige por costumbres y tradiciones directamente ligadas al territorio que habitan. Por lo que estos programas surgen de manera exógena, tanto al grupo social como a la realidad del mismo.

Es en este punto donde radica una de las limitantes más importantes de este tipo de programas sociales, “la centralidad”, al hablar de políticas asistencialistas, en el caso de México, el principal promotor y ejecutor es el Gobierno Federal, que por cuestiones de recursos económicos, humanos y materiales tiene la capacidad para ponerlos en marcha y concentra la gestión y operación de todas las políticas sociales. Desgraciadamente esta centralidad no siempre representa una ventaja, al inhibir una participación activa de todos los grupos sociales y sectores poblacionales que componen el mapa etnográfico del país. Por lo anterior resulta imposible que en las bases, lineamientos y estrategias de este tipo de programas se vean reflejados aspectos culturales, sociales, económicos y territoriales, propiciando en la mayoría de los casos apatía, desinterés, rechazo y resistencia para adoptar estas políticas y con ello alcanzar un mayor índice de desarrollo y mejore la calidad de vida.

El no poder garantizar la seguridad alimentaria y por ende los objetivos para lo cual fueron diseñados estos programas, resulta cuestionable la enorme cantidad de recursos económicos erogados por parte de las administraciones federales para su aplicación siendo imposible alcanzar mejores niveles de calidad de vida y con ello satisfacer las necesidades axiológicas y existenciales como menciona Max Neef.

Es imperativo territorializar este tipo de programas sociales, un primer paso es delimitar el área de acción y con ello establecer dentro de estos territorios la población objetivo, posteriormente incorporar mecanismos de participación activa en donde se consideren aspectos culturales, sociales, políticos y económicos de los grupos sociales, con ello disminuirán las posibilidades de rechazo y aumentaran los alcances de este tipo de políticas.

De igual forma es vital el trabajo conjunto con otras áreas y programas del gobierno que permitan una lucha transversal contra la inseguridad alimentaria, lo que quiere decir no solo proveer de dadivas a la población sino garantizar acceso a fuentes de trabajo dignas, educación, salud y seguridad

Conclusiones

El problema de los alimentos no es una cuestión menor, en tanto afecta la existencia misma de la sociedad y la calidad de vida de las personas. En términos de la salud, el trabajo, el aprendizaje, la innovación y la productividad, las relaciones sociales y las actitudes ante el presente y el futuro de la sociedad, los grupos y las personas, entre otros indicadores.

¿Cuáles son las causas del problema?, ¿por qué su crecimiento? Las respuestas han sido diversas, tanto por los incrementos en la demanda, como por la variación en los gustos del consumo, el cambio climático y sus efectos en los niveles de producción, los desastres naturales, las crisis económicas, el desempleo, la especulación asociada con las grandes corporaciones transnacionales así como las políticas públicas diseñadas e implementadas por los gobiernos en el marco de la dinámica del libre mercado y la desigualdad.

Actualmente se cuenta con amplia información sobre la seguridad alimentaria, marcos conceptuales, teorías sociales relacionadas con la lucha contra el hambre, metodologías para su medición y revisión entre otros conceptos que permitieron contextualizar el problema de la inseguridad alimentaria en el Mundo, en México y, particularmente, en Morelia. El municipio cuenta con 14 tenencias, de las cuales 8 fueron seleccionadas para la muestra y la aplicación de los instrumentos de investigación por contar con las características idóneas para esta investigación: la marginación, la ruralidad y la presencia institucional.

Los resultados muestran que, a pesar de ser cabecera municipal, las tenencias estudiadas cuentan con altos niveles de desempleo y pobreza alimentaria. Los efectos esperados para combatir el hambre y garantizar la seguridad alimentaria y los esfuerzos gubernamentales han sido nulos. No existen tales efectos esperados, como ya se ha venido mencionando a lo largo de la investigación. Las políticas públicas implementadas siguen en un esquema de intereses partidistas y políticos; no hay compromiso, no hay seguimiento y no se han generado procesos de gobernanza e integración ciudadana efectivos, como se describe en las siguientes conclusiones

En las tenencias municipales rurales de Morelia, más de la mitad de su población no cuenta con recursos económicos para acceder a la alimentación así como a otros satisfactores necesarios para vivir. La gran mayoría de la población entrevistada se dedica al hogar, con un porcentaje del 80.4 por ciento. En primer lugar, no reciben ingresos propios, dependiendo para su subsistencia de las aportaciones económicas de otro miembro del hogar

La mitad de la población no siembra nunca o casi nunca algún cultivo para el autoconsumo. Es de analizar las tenencias estudiadas con población periurbana y el acelerado proceso de cambio en el perfil rural de esta población que mantiene costumbres y valores propios de las sociedades rurales al mismo tiempo que aspira a los estilos de vida urbanos. Sin embargo, ante un proceso de falta de alimentos, sería lógico que la gente aprovechara los espacios cultivables para el autoconsumo. El que esto no ocurra es tema de análisis específico a efecto de aportar información que permita diseñar políticas para volver al huerto de traspatio o *écuaro*. Al parecer, los costos de esfuerzo y trabajo que implica el “sembrar algo” junto a la pérdida de valor social de ser campesino, han disminuido la producción de autoconsumo que se tenía en las áreas rurales, no periurbanas.

Las familias de las tenencias en Morelia viven en promedio con 50 a 80 pesos diarios. Para el mantenimiento de una familia entre cuatro y cinco miembros, evidentemente, el acceso económico tanto a la alimentación, a la salud, la educación y el esparcimiento son insuficientes para este mayoritario segmento de población.

El 50 de los hogares encuestados gasta para la compra de alimentos entre 500 y 300 pesos semanales, es decir con un ingreso de \$2,500 al mes, se gasta más del 80 por ciento de lo que ingresa en la compra, lo cual guarda congruencia sobre los datos que maneja el Inegi. Conviene analizar que, muy frecuentemente, estos recursos son prestados. El 58.7 por ciento —es decir, más de la mitad— de la población entrevistada contestó que ha tenido la necesidad de pedir prestado para alguna vez comprar alimentos.

La seguridad alimentaria en el municipio de Morelia es un factor dependiente del ingreso de las familias; y en el área de estudio, la mayoría de las familias claramente dijo que por falta de recursos no habían podido comprar alimentos y el 100 por ciento de la población no alcanza a comprar los suficientes para comer y sólo adquieren lo

indispensable, reconociendo tener una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos.

El 73.1 por ciento de la población en las tenencias estudiadas no consume nunca carne de res o una vez a la semana. El 3.3 por ciento lo hace una vez cada quince días y el 7.0 una vez al mes; el 2.6 por ciento nunca. Sucede lo mismo con el pollo, en donde el consumo es 1 vez a la semana. Es decir que las dos terceras partes de la población objetivo tienen un consumo altamente deficitario de carne de res y pollo.

La insuficiencia del consumo de proteínas de origen animal queda en evidencia en los porcentajes de consumo que hemos indicado, y tiene efectos significativos en la condición de vida y vulnerabilidades de este segmento de población respecto con la población bien alimentada y pone en evidencia —*grosso modo*— las carencias alimentarias o dietas insuficientes con la implicaciones en el rendimiento laboral, las capacidades de aprendizaje y los niveles de salud, establecidas según la tabla de nutrición por la Secretaría de Salud (2014). Esto, entre otros resultados que son característicos de la población periurbana.

El huevo y la leche, representan la otra fuente de proteína animal con mayor accesibilidad a la gente que incluso puede adquirirse directamente con pequeños productores de leche de la localidad. El 18.1 por ciento de la población contestó tener un bajo o nulo consumo de leche. Por su parte, el 54.3 contestó consumir leche de 1 a 2 veces a la semana y el 17.7 por ciento de la población objetivo cada 15 días por mencionar los datos más relevantes. Es importante subrayar que del total de estos consumos, sólo el 19.2 por ciento viene de Liconsa.

A pesar de los esfuerzos de comunicación y promoción a una adecuada alimentación, la tercera parte de la población entrevistada no hace nada para cuidar su alimentación. En este trabajo se demuestra que probablemente la prioridad de la población sea alimentarse de acuerdo a sus posibilidades económicas por que el llamado “plato del buen comer”, que incluye un consumo balanceado de proteínas de origen animal y vegetal, cereales, frutas y verduras, es costoso en relación con el nivel de ingresos que se tiene.

La disponibilidad de alimentos no representa un problema para la adquisición de estos. Más de las tres cuartas partes de la población entrevistada reconocieron tener alimentos disponibles para comprar en su localidad y sólo el 1.5 por ciento dijo que no,

mientras que el 7.0 por ciento señaló que casi nunca. La gente tiene disponibilidad a los lugares donde comprar los alimentos, tianguis, mercado, tienda, etc. Es decir, hay disponibles alimentos para comprar, más no recursos económicos para adquirirlos.

A pesar de estar en comunidades donde se encuentran las lecherías de Liconsa, el 80.4 por ciento de la población dijo no haberlo recibido. En contraparte, el 19.2 por ciento dijo que sí. Evidentemente, las ventajas del consumo de leche Liconsa son amplias, ya que, según el programa, las características nutricionales cumplen con grandes niveles de calidad (Liconsa, 2012).

Liconsa tiene ventajas económicas y de salud para la población objetivo. No obstante, según las respuestas del trabajo de campo, la gente no consume la leche argumentando desconocimiento de la operación del programa, no calificar para éste, la lejanía entre su casa y la lechería, el precio y el sabor, entre otros. Los resultados se complementaron con el trabajo en los grupos focales, en donde la población expresó carecer de información sobre los procedimientos para acceder al programa. Otras mencionaron que se les hacía caro, que no les gustaba el sabor y que quedaba lejos.

A pesar de esto, en la Delegación de Liconsa se informó que en el estado ha aumentado el número de lechería en 450 centros más, sobre todo en las áreas urbanas donde ha ido en aumento su instalación. En la realidad se evidencian dos situaciones con algún grado de contradicción. Por una parte, la población de las áreas rurales y periurbanas que serían destinatarias prioritarias para el consumo de leche Liconsa, muestran un bajo consumo y un desconocimiento y una desinformación respecto al funcionamiento del programa.

En el tema de la implementación del programa de Liconsa, con más de 70 años de existencia en el país, a la fecha no cumple con el objetivo de garantizar leche subsidiada de buena calidad a las personas más vulnerables y en condiciones de marginación. Esto se debe, principalmente, a que la población objetivo en nuestro caso de estudio no compra ni accede a las lecherías. Con el incremento del padrón de beneficiarios en las localidades urbanas y colonias, significaría más bien un padrón de beneficiarios con datos completos para padrones políticos y fines electorales. Esta es, entonces, una posible línea futura de investigación.

Del Programa Tarjeta Sin Hambre, el 92.6 por ciento de la población objetivo contestaron no conocer el programa, sólo 20 personas lo conocen. Este resultado revela la falta de difusión del programa por parte de las autoridades correspondientes, dejando fuera de los beneficios de este programa a personas con carencias alimentarias y bajos o nulos ingresos económicos que se tienen en las zonas rurales del municipio de Morelia.

El principal programa creado en la Cruzada Nacional Contra el Hambre para contrarrestar la inseguridad alimentaria y el de mayor difusión en el país, es el de los Comedores comunitarios. Sin embargo, entre la población objetivo, casi el 50 por ciento respondió que nunca ha recibido apoyo del programa. Esto es el resultado de varios factores, pero los podemos centrar principalmente en la problemática ligada a la importancia de la organización comunitaria en las localidades donde operan, así como a la falta de estrategias para aprovechar el capital social de estas comunidades, el cual está insuficientemente aprovechado.

La evaluación de los Comedores comunitarios evaluados en esta investigación, se destacan factores no previstos en el diseño del programa, como son los hábitos alimenticios y las relaciones interpersonales entre las familias de las localidades que afectan bastante la operación de los mismos. Y, por el momento, no se han implementado acciones que coadyuven a la organización y al fortalecimiento comunitario. La falta de estímulos a las cocineras, así como el seguimiento y la capacitación de las mismas para que preparen los alimentos más saludables y del gusto de la gente es un problema urgente a solucionar. Muchos de los productos que se envían a los comedores comunitarios no son del consumo habitual de la población objetivo —por ejemplo, la machaca, el huevo en polvo, la soya, las verduras deshidratadas, entre otros—. A esto habría que sumar el gran esfuerzo de las cocineras por preparar platillos sabrosos y en donde se encontró que, en la mayoría de los comedores visitados, cocinan con altos niveles de grasa y alimentos fritos.

La falta de focalización y seguimiento de los programas parece demostrar nuevamente que el verdadero objetivo que buscan cumplir es de orden político y no de mejorar las condiciones de vida de la población.

Estas evidencias coinciden con los enfoques De Schutter, (2012) en donde el problema de la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición es principalmente un tema político. Esta forma de ver el problema pone de relevancia la

necesidad de un compromiso político amplio, que asegure un marco institucional adecuado, un aseguramiento de los recursos para los programas, una adecuada articulación de las acciones y el cumplimiento a la exigencia permanente de rendición de cuentas. Un enfoque de gobernanza que vaya más allá de las decisiones unilaterales del gobierno con verdadera participación ciudadana.

El logro en el garantizar la seguridad alimentaria es un problema político y no netamente técnico o de recursos. Esto es más evidente en las regiones de América Latina y el Caribe, las cuales son productoras netas de alimentos y en donde los principales problemas para el logro de la seguridad alimentaria se centran en su dimensión de acceso (FAO, 2012). En ese sentido, se tornan claves para la seguridad alimentaria aspectos como el compromiso político y su articulación en más y mejores marcos institucionales, políticos y programas; sistemas de información y esquemas de gobierno inclusivos, lo que facilita transitar desde “políticas de gobierno” a “políticas de Estado”.

El compromiso político facilita la implementación de acciones más articuladas y la generación de nuevos espacios para la implementación inclusiva de estos procesos, lo que conlleva a la participación de nuevos actores alrededor de la búsqueda de soluciones, dejando de ser un reto exclusivo del gobierno, para convertirse en un desafío de toda una sociedad cohesionada con la idea de institucionalizar compromisos y políticas de Estado (De Shutter, 2012).

La base para la construcción institucional está en el poder político. Éste es un poder inherente a la comunidad, es una facultad o capacidad que se tiene o no se tiene, pero nunca se toma. Lo que se toma son las organizaciones gubernamentales que operan lo estipulado en las instituciones. El poder político de la comunidad contiene un consenso para mantener y acrecentar la vida humana (consenso racional). En caso de que este consenso gire sobre otro tema, el poder político pierde su potencia, se convierte en impotencia. El consenso racional se deposita en las instituciones (poder instituido), para que representantes sociales, elegidos por la misma comunidad, lo hagan práctico. El representante social queda así sometido a la sustancia del poder político (Amador et al, 2016)

Alcanzar los objetivos de la seguridad alimentaria, supone necesariamente la participación de los distintos sectores involucrados en el proceso, especialmente de la

población vulnerable. Las metodologías de intervención social, dependen de los objetivos, naturaleza y características de la seguridad alimentaria en las áreas periurbanas y no existen metodologías específicas para problemas específicos, son metodologías en general que se pueden aplicar acorde a la naturaleza del contexto del problema a intervenir.

Del análisis de las metodologías disponibles y de los objetivos de la seguridad alimentaria en áreas periurbanas, se ha identificado que un método apropiado tendría el carácter “eclectico”, en tanto combina los elementos de los distintos modelos disponibles, de la manera básica siguiente:

1. Del Modelo de Acción Social, adopta el principio el trabajo con grupos y organizaciones, combinándolo con el Modelo de Desarrollo de la Comunidad en el que se destaca el papel del liderazgo, a partir del principio de que no existen individuos al margen de grupos y de que en todo grupo existen los liderazgos como elementos de dirección y cambio.
2. La racionalidad en la acción del grupo y su liderazgo, se expresa en el Modelo de Análisis de las Necesidades para la Planificación Integral, que fija los objetivos, metas y acciones para su cumplimiento. En este sentido se trataría de un ejercicio de voluntad del grupo y liderazgo en cuestión.
3. Incluye el elemento del Modelo Ecosistémico, que consiste en la interacción del grupo y los individuos con su ambiente, destacando el papel de las redes sociales en las influencias recíprocas de las personas en términos de conocimiento y respuestas a situaciones y adaptación.

El Modelo “Eclético”, que en esta investigación se ha denominado así, incorpora la propuesta metodológica del Modelo Crítico – Dialéctico, que pone énfasis en la transformación de la realidad, participando de un compromiso ético e ideológico que actúa como elemento catalizador de todas las acciones.

En conjunto, para los fines de investigación y cumplimiento de estrategias concretas de acción, se considera como parte del Modelo Eclético propuesto, el enfoque transdisciplinario, que entiende la realidad a transformar como un todo, donde sus

diferentes partes se encuentran interrelacionadas. No se trata de fraccionar mecánicamente la realidad, sino en la interrelación de sus partes para formar una totalidad.

Las políticas y programas en materia de desarrollo local, siguen sin lograr los impactos deseados, en términos de reducción de pobreza, creación de fuentes de empleo, atracción de inversión, la dinamización de los territorios más desfavorecidos, donde se concentra la mayor parte de los déficits sociales que estas políticas intentan enfrentar. Para hacer frente a la complejidad de los problemas las políticas públicas tendrán que incurrir forzosamente en diferentes corrientes, desde visiones más conceptuales y políticas que reconozcan la multicausalidad del problema de la inseguridad alimentaria y que fomenten la articulación de esfuerzos públicos y privados de diferentes sectores.

Para el caso de las áreas periurbanas, como eslabones entre lo rural y urbano, el Modelo de Investigación Acción Participativa, representa una extraordinaria posibilidad para los fines de elaboración del diagnóstico y los planes de acción, donde concurren los diferentes actores y permitan el establecimiento de responsabilidades compartidas. De esta manera, la gestión de políticas públicas se diseña de “abajo para arriba, con la participación ordenada, organizada, planeada y conciliada con los actores directos involucrados. El resultado final de la aplicación del Modelo Ecléctico y de Investigación Acción Participativa, consiste en la identificación de compromisos intracomunitarios y de propuestas de políticas públicas objetivas y con mayores posibilidades de éxito y mejores resultados.

Finalmente, queda el enorme desafío para establecer estrategias y sistemas para el aprendizaje y la creación de conocimientos en las estrategias de intervención social para proyectos de desarrollo y generación de empleos, que permitan potenciar las capacidades de las zonas periurbanas, para encontrar soluciones a los problemas que enfrentan. La colaboración entre especialistas de terreno, investigadores, organizaciones campesinas, empresas, ONGs y gobiernos locales, tiene la potencialidad de encontrar soluciones que ninguno de los actores individualmente pueda identificar o tener la capacidad de hacerlo. Liberar ese potencial resulta fundamental para enfrentar los retos futuros y conflictos de la seguridad alimentaria.

En el caso particular de México, el papel que debe desempeñar el gobierno federal como principal patrocinador de estos programas, no es el de fungir como ancla central que acapara todos los medios y recursos para implementar este tipo de políticas, el papel que debe adoptar es más el de un gestor y administrador de los recursos y delegar responsabilidad que permitan territorializar este tipo de programas y con ello lograr una participación social activa de los sectores menos favorecidos y a quienes van dirigidos este tipo de ayudas.

Futuras líneas de investigación

Además de los resultados antes señalados, de este trabajo pueden derivarse líneas de investigación cualitativa sobre componentes específicos de la problemática y sobre los que se pudiera hacer énfasis en el análisis de causales de tipo cualitativo como pueden ser:

Es importante estudiar la formación de verdaderas organizaciones comunitarias, así como los fracasos y los aciertos en México para combatir la pobreza. Hay un tema de suma importancia que tendría que ver con la cultura de los mexicanos hacia el asistencialismo y su condición de pobreza. Existen estudios en Latinoamérica que buscan relacionar los efectos económicos en comunidades con alta intervención gubernamental y los efectos en comunidades con esquemas de gobernanza y medir los beneficios. Es un tema de estudio que podría hacerse para tener un diagnóstico estatal de la pobreza y la desigualdad en Michoacán.

También, deberíamos atender la investigación sobre la promoción de cambios culturales para el consumo de nuevas dietas alimenticias y prácticas alimenticias en las localidades. Hasta dónde el país está consumiendo lo que produce, dónde quedan las viejas tradiciones culinarias y de traspatio, cómo han afectado las canastas alimentarias en la dieta del mexicano. Finalmente, es necesario evaluar lo supuestamente sano por el cambio en los patrones de consumo.

Otra línea de investigación podría ser los costos de producción de autoconsumo, por qué ha disminuido la producción de autoconsumo, a pesar de las ventajas que conlleva.

Es deseable la investigación sobre el impulso y el diagnóstico para empleos de la población femenina que se dedica al hogar. Aquí es esencial identificar la resistencia de los gobiernos respecto del combate a la pobreza y del hambre, en una estrategia particular para Michoacán y el involucramiento de la sociedad civil en la operación, evaluación y seguimiento de los programas.

Un tema muy importante que resalta esta investigación y queda libre es el papel de los jóvenes rurales. Un trabajo de diálogo entre los jóvenes y su incidencia en las políticas públicas para abatir el hambre.

Queda la invitación para estudiar el rol que juegan las transnacionales en el Estado de Michoacán y México. Un ejemplo es la empresa Driscolls, que tiene rentadas miles de tierras de cultivo para las *berries* y que ha sido una fuente generadora de empleos para las tenencias rurales del municipio de Morelia. Sin embargo, se desconoce hasta dónde están reguladas, bajo que esquemas están trabajando y cómo es la relación obrero-patronal, lo bien hecho y lo mal hecho para replicarse y fomentar la inversión extranjera en el municipio para esquemas regulados y controlados; toda ésta, información que se desconoce a la fecha.

Por ultimo una línea de investigación que debe consolidarse es aquella donde se sumen expertos de diversas áreas de las políticas públicas, y que en conjunto fortalezcan este tipo de estudios con una visión transversal y amplia sobre los problemas que aquejan a los grupos vulnerables, destacando el fenómeno de la inseguridad alimentaria, solo de esta manera se podrá trabajar en conjunto y empoderar a estos grupos, cuyas necesidades van más allá de recibir paliativos o ayudas temporales, que en poco o nada disminuyen su rezago frente a otros grupos sociales.

Bibliografía

- AGUILAR, L.** (1983). *La Implementación de las Políticas Públicas*. México, Porrúa.
- ÁLVAREZ, L., Pérez, E., Rueda, J.D., Jaramillo. A. y Ochoa, Carolina.** (2013). *Métodos de evaluación de programas nutricionales de gran escala en América Latina: una revisión integrativa*. Escuela de Nutrición y Dietética, Universidad de Antioquia, Ciudadela Robledo, Medellín. Colombia.
- ANDERSON, Sweney y Williams.** (2008). *Estadística para Administración y Economía*, Cengage Learning, Editores, México.
- ARIAS, P.** (2005). Hacia el espacio rural urbano; una revisión de la relación entre el campo y la ciudad en la antropología social mexicana Estudios Demográficos y Urbanos, núm. 50, pp. 363-380 El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México.
- AVILA, H.** (2001). *Periurbanización y Espacios Rurales en la Periferia de las Ciudades*. Estudios Agrarios, UNAM, México, 2001
- AVILA, P. y Pérez, A.** (2008). *Pobreza Urbana y Vulnerabilidad en la Cd. De Morelia*. México, UNAM.
- BAIGORI, Gaviria.** (1985). *Agricultura Periurbana, Madrid, España*
- BALESTRINI, M.** (2002). *Cómo se Elabora el Proyecto de Investigación*. (6ª ed.). México
- BANCO MUNDIAL.** (2013). *Informe sobre el Desarrollo mundial 2013: Empleos*. Oxford University Press, Nueva York.
- BANON, R.** (2003). *La evaluación de la acción y las políticas públicas*. Madrid, España. Ediciones Díaz de Santos.
- BARBERO Y CORTEZ, J.F.,** (2006), Trabajo Comunitario, Organización y Desarrollo Social, Alianza Editorial, Madrid, España
- BARQUERA, S. y J. Rivera-Dommarco.** (2001). *Políticas y programas de alimentación y nutrición en México*, Salud Pública de México, vol. 43, N° 5, pp. 464-477.
- BARRETT, C.** (2002). Food security and food assistance programs en Gardener y Rausser, *Handbook of Agricultural Economics*, volumen 2, Elsevier Science.
- BEDUSCHI, C., Faret, P. y Moscoso. C.** (2014). *Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad, Área de Desarrollo Rural, Seguridad Alimentaria y Nutrición* (AECID)- FAO- SIN HAMBRE.
- BERDEGUE, J y Schjtman A.** (2003). *Desarrollo Territorial*, Chile: Rimisp.
- BETH UPTON J., Barret, C, Gómez, M.** (2013). *Recipients' Satisfaction with Locally Procured Food Aid Rations: Comparative Evidence from a Three Country Matched Survey*, World Food Program, 2013
- BIESANZ y BIESANZ, J, M.** (1958), La Sociedad Moderna, Introducción a la Sociología. Ed. Letras México, México, 1958
- BORTON, N.** (1994). *Sequía y hambruna. Programa de políticas de socorro y desastres*. Londres: Instituto de Ultramar. Regent's, College.
- BOURGES H, Bengoa y JM, O'donnell M.** (2014). *Historias de la nutrición en América Latina Sociedad latinoamericana de Nutrición*, Fundación Cavendis, recuperado el 14 de mayo del 2015 de <http://www.sochinut.cl/>
- BRONFEBRENNER, V.** (1999). Teoría del Sistema Ecosistémico. American Psychology Association, disponible en <http://www.copmadrid.org/webcopm/publicaciones/social/1996/vol2/arti4.htm>

- CABRERO, E.** (2005), *Acción Pública y Desarrollo Local*. México, Fondo de Cultura Económica.
- CARRASCO, B., R. Peinador y R. Aparicio.** (2010), *La Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria en la ENIGH: evidencias de la relación entre la inseguridad alimentaria y la calidad de la dieta en hogares mexicanos*, presentado en la X Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México de la Sociedad Mexicana de Demografía, México, D. F., 5 de noviembre de 2010, disponible en: (<https://goo.gl/YtFR3T>).
- CASAR, M. y Maldonado C.** (2008). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política. Documentos de trabajo del CIDE, México DF, 2008, CIDE
- CEJUDO, G.** (2006). El discurso, la definición de problemas y la selección de alternativas, 2006 en Revista Científica de Estudios Sociales, UNAM 2006.
- CEPAL** (Comisión Económica para América Latina). (2011). *Evaluación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria Guerrero Sin Hambre (PESA-GSH): Evaluación de Impacto, Volumen I*, México, D. F., junio, disponible en: (<https://goo.gl/qZehY2>).
- CHAPELA, G.** 2010. *Estrategia de Seguridad Alimentaria en Guerrero*, México, Chapingo-RIOD
- COLEGIO DE POSTGRADUADOS.** (2009). *Informe Nacional del Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol 2008 PROMAF II*, México, D. F.
- COLEMAN, J.** (2000). *El Capital social en la creación del conocimiento humano*, Butterworth-Heinemann
- COLLIER, Paul.** (1998). *Capital Social y Pobreza*, Social Capital Initiative, Working Paper, World Bank.
- CONEVAL.** (2014). *Medición multidimensional de la pobreza*, en <https://goo.gl/4gwEMj>
- CONEVAL.** (2012). *Informe de la Pobreza 2012*, en <https://goo.gl/XBAAZr>
- CONEVAL.** (2011). *Anexo Estadístico del Informe de Medición de Pobreza 2010*, disponible en <https://goo.gl/S1YNxX>
- CONEVAL.** (2012). *Dimensiones de la seguridad alimentaria*, Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto, en <https://goo.gl/FH7rdJ>
- CUÉLLAR, J.** (2011). *Programa de Seguridad Alimentaria: Experiencias en México y otros países*. CEPAL, Sede Subregional en México
- DE LA MADRID HURTADO, M.** (1988). *VI Informe de Gobierno 1988, Anexo Estadístico*, Presidencia de la República, México, D. F.
-
- DA SILVA, J., Takagi, M.** (2010). *Hambre Cero Política Pública y Ciudadanía*. Santander: UIMP
- DE SHUTTER, Oliver.** (2012). *El Derecho a la Alimentación – Informe Misión México*. Comisión de Derechos Humano de México.
- DE SHUTTER, Oliver,** (2012). *El Derecho a la Alimentación – Informe Misión México*. Comisión de Derechos Humano de México

- DICONSA** (Distribuidora CONASUPO). (2011), *¿Qué es Diconsa?*, <https://goo.gl/KkVKkB>, consultado el 25 de junio de 2015.
- DUARTE, O.** (2015). *Impacto del Programa de Apoyo Alimentario de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. El Caso de: Maravatio y Morelia (tesis maestría)*. UMSNH, Morelia, Michoacán, México.
- DURSTON, J.** (1999), *Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177)*
- DURSTON, J** (2002). *Experiencia y metodología de la investigación participativa*. CEPAL, 2002
- ERS-USDA** (Economic Research Service, United States Department of Agriculture). (2011). "Food assistance and nutrition programs: background" (<https://goo.gl/m8fMMa>) consultado el 25 de junio de 2015.
- ENSANUT.** (2012). *Resultados Nacionales*. Disponible en <http://ensanut.insp.mx/>
- ESCALA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA (ELCSA).** (2008). *Manual de uso*. FAO, 2012.
- ETZIONI, A.** (1968) *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes*. Nueva York: Free Press
- FAO** (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). (2010). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Consultado desde: (<https://goo.gl/SXYVL>)
- FAO.** (1996). *Cumbre Mundial sobre la Alimentación 1996. Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial*. Roma.
- FAO.** (2001). *Conclusiones del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria*. (2001). La Habana, Cuba.
- FAO.** (2009). *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo*.
- FAO.** (2011). *Guía para la acción normativa y programática a nivel país para afrontar el aumento de los precios de los alimentos*. Disponible en: <https://goo.gl/5KXC15>
- FAO. FIDA, PMA.** (2013). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2013. El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la malnutrición*. Disponible en: <https://goo.gl/h79BGw>
- FAO.** (2013). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en México 2012*. Informe país. México: FAO, Sagarpa, Sedesol, Coneval, INSP, 2013.
- FAO.** (2012). *Indicadores de seguridad alimentaria*, Roma. Disponible en: <https://goo.gl/biWV1f>
- FAO.** (2012). *Diagnóstico del sector rural y pesquero: identificación de la problemática del sector agropecuario y pesquero de México*. México: FAO- SAGARPA.
- FAO. CEPAL & PMA.** (s.f.), (2008). *Hambre y cohesión social. Cómo revertir la relación entre inequidad y desnutrición*. Disponible en FAO: <https://goo.gl/kxgAKV>
- FAO.** (2011). *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria*. Disponible en: <https://goo.gl/GS7wTX>
- FAO.** (2003). *Desarrollo Territorial, Análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*.
- FAO.** (2014). *El Estado Mundial de la Agricultura y los Sistemas Alimentarios para una mejor Nutrición 2014*.
- FAO.** (2014). *Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. AECID, 2014.
- FAO.** (2016). *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2016*.

- FAOSTAT.** (2011). *Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA). Evaluación estratégica*, México, D. F., enero. FAOSTAT (División de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2011), Base de datos de Producción de Cultivos (<http://faostat.fao.org/>) consultado el 5 de abril 2015.
- FIGUEROA, P. Dixis.** (2003), Seguridad Alimentaria Familiar, *Revista Salud Pública y Nutrición*. vol.4, núm. 2.
- FNS-USDA** (Food and Nutrition Service, United States Department of Agriculture). (2011). “Supplemental Nutrition Assistance Program” (<https://goo.gl/7cptC3>) y (<https://goo.gl/nkDb5>)
- FOX, M . K., W. Hamilton y B. Lin.** (2004). Effects of food assistance and nutrition programs on nutrition and health. Volume 4, *Executive Summary of the Literature Review*, N ° 19-4, United States Department of Agriculture.
- FRANKERBER, T. y M. K. McCaston,** (1998). “From Food Security to Livelihood Security: The Evolution of Concepts”, *CARE*, septiembre.
- FUKUYAMA, F.** (2000), Social capital and development: the coming agenda. *Conferencia: Capital Social y Reducción de la pobreza*. Santiago de Chile.
- GONZÁLEZ-MONTESINOS, M.** (2012), *Asesoría para la validación de la escala de inseguridad alimentaria: Tres talleres de capacitación y asesoría sobre validación de escalas*, México, Coneval.
- GRINDLE, M. y Thomas, J.** (1991). *Public choice and political change: the political economy of reform in developing countries*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- GUTIÉRREZ JP, Rivera-Dommarco J, Shamah-Levy T, Villalpando-Hernández S, Franco A, Cuevas-Nasu L, et al.** (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados nacionales*. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- HADORN. G y POHL. C,** (2004), “Methodology of transdisciplinary research”. University of Oxford, 2004
- HERNAN, S.** (2012), *Las políticas sociales en el caso de la satisfacción de necesidades alimentarias. Algunos elementos conceptuales para su Determinación*, Argentina: UNSE.
- HERNÁNDEZ, Sampieri, R., Fernández,. C. y Baptista P.** (2010). *Metodología de la Investigación*. (5ª ed.). MCGRAW HILL
- HERRERA TORRES, Hugo Amador, Arias Torres, Daniela, Colín Martínez, René.** (2016) Lo político y la política. Desdoblamiento del poder político en la Política de la Liberación de Enrique Dussel. *Economía y Sociedad*, XX: (Fecha de consulta: 28 de octubre de 2017) Disponible en: <https://goo.gl/APNxVe>
- HOPPE, R; Graaf, V. Henk & Dijk, V. Asje.** (1985). “Implementation as design problem. Problem tractability, policy theory and feasibility testing”. Trabajo presentado en la reunión de IPSA sobre Policy Implmentation and Policy Evaluation. Paris.
- HOPPE, R., Van de Graaf, H. & Vand Dijk, A.** (1985). *Implementation as design problem: problem tractability, policy theory and feasibility testing. Paper for the IPSA Session on “Policy implementation and policy evaluation”*, Paris.
- HUFFMAN, S. K. y H. H. Jensen** (2008), Food assistance programs and outcomes in the context of welfare reform, *Social Science Quarterly*, vol. 89, 1, págs. 95-115.

- IFPRI** International Food Policy Research Institute. (2016). *2016 Global Food Policy Report*.
- INCP**. 2014. La canasta básica mexicana, disponible en <https://goo.gl/djz9Ny>
- INEGI**. (2012). Geografía. Sistema de cuentas nacionales de México [documento en internet]. México, 2012. Disponible en: <https://goo.gl/P5mha2>.
- INEGI**. (2014.) Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, (ENIGH). (2014).
- INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA**. (2014), *Informe de la Desnutrición en México*.
- JARA, O.** (1998). *Para sistematizar experiencias*. San José, Centro de Estudios y Publicaciones Alforja.
- KINGDOM, J. W.** (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Little, Brown.
- KROHN, W. ; van den Daele, W.** (1998). *Science as an agent of change: finalization and experimental implementation*. Social Science Information.
- LANDERO, R y González, M.** (2012). *Estadística con SPSS y Metodología de la Investigación*. Trillas: México.
- LAHERA E.** (2000). Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- LASSWELL, H.** (1936). *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland, Meridian Books.– 1962. The public interest. En: Friedrich, C.F. ed. *The public interest*. New York, Atherton Press.
- LECO TOMÁS, Casimiro y Esteban Bollain Parra.** (2013). La política social en México, 1970-2013. *Inceptum*, vol. VIII.
- LENIN NAVARRO, J.** (2011). *Epistemología y metodología*. México: Patria.
- LEÓN, A, Martínez R, Schejtman A.** (2012). *Pobreza y Seguridad Alimentaria en Centro América*. Cepal.
- LEWIN, K.** (1946), “*Action Research and Minority Problems*”. *Journal of Social Issues*, ed. Illinois 2008
- LICONSA.** (2017). Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche. Disponible en: <https://goo.gl/GFVWUE>
- LINDBLOM, Ch. E.** (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39:317-336.
- LOMA OSSORIO, E.** (2008). *Seguridad alimentaria: el derecho de los pueblos a la vida*, Instituto para Estudios del Hambre, Madrid.
- LÓPEZ Salazar, R. y Gallardo García, E. D.** (2015). Las políticas alimentarias de México: un análisis de su marco regulatorio. *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*.
- LUHMANN, N.** (1997). Teoría de los sistemas, *Revista Internacional de Filosofía*, Frankfurt.
- MALETTA, H.** (2003). *Una nota sobre los conceptos de seguridad alimentaria*. FODEPAL.
- MALTHUS, T.** (1798), *An essay on the principle of population*, Penguin Classics, Penguin Books: Londres.
- MARCHIONI, M.** (1987). *Planificación social y organización de la comunidad*. Ed. Popular. Madrid.

- MARTÍNEZ, M.** (2004). Transdisciplinariedad, pertinencia social e investigación. Ed. Trillas. México, 2004
- MAXWELL, S.** and Smith, M. (1992). Household food security, concepts and measurements: a technical review. Nueva York, UNICEF – IFAD.
- MÉNDEZ, J.** (2012). *Los Grandes Problemas de México, Políticas Públicas*. México: Colegio de México.
- MERINO, M.** (2011). Políticas Públicas, *Ensayo sobre la Intervención del Estado en la solución de Problemas de México*. México: CIDE.
- MENY, Ythoenig.** (1192), *Las Políticas Pública*, Córcega: Ariel Publicaciones.
- MORIN, E.** (1991). Sobre la Interdisciplinariedad, en Revista Complejidad, Año 1, N° 0
- MUNDO-ROSAS, V.** y Méndez-Gómez. (2014). *Caracterización de los hogares mexicanos en inseguridad alimentaria*, Salud Pública México. Vol. 56
- NICOLESCU, B.** (1997). La transdisciplinariedad busca discípulos. Le Monde de Education, de la Culture et de la Formation. N 252
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (OACDH).** (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*. Nueva York y Ginebra: ONU.
- OFICINA DE ASESORES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.** (1980). *Sistema alimentario mexicano: medidas operativas agropecuarias y pesqueras, estrategia de comercialización, transformación, distribución y consumo de los productos de la canasta básica recomendable*. México.
- OLIVEIRA, V.** y C. Gunderson. (2000), WIC and the nutritional intake of children, *Food Assistance and Nutrition Report N° 5*, Economic Research Service, United States Department of Agriculture, Washington, D. C.
- OMC (Organización Mundial del Comercio).** (2008). *Acuerdo sobre la agricultura*, Serie Acuerdos de la OMC, edición en español, Ginebra, Suiza.
- OMS (Organización Mundial de la Salud).** (2014). *Declaratoria Internacional y Conferencia sobre Nutrición*, Roma.
- PALELLA, S.** y Martins, F. (2012). *Metodología de la Investigación Cuantitativa* (3ª ed.). México: McGraw Hill.
- PARÁS, P.,** Pérez-Escamilla, R. (2004). El Rostro de la Pobreza: La Inseguridad Alimentaria en el Distrito Federal. *Este País*, núm.158, pp. 45-50.
- PEÑUELA, A.** (2005). La transdisciplinariedad, Más allá de los conceptos, la dialéctica. Andamios: revista de investigación social.
- PETSCHER, H.** et al (2004). Caracterización de los Síndromes del Desarrollo. CEPAL, 2004
- PÉREZ-ESCAMILLA, R.** y Segall-Correa. (2008). Food Insecurity Measurement and Indicators, *Revista de Nutrición*, vol.21, (suplemento), pp. 15-26
- PÉREZ, M. A.** (1999). Amartya Kumara Sen: Notas para pensar la pobreza y la desigualdad social. *Sociológica*. Año 14 núm. 39 abril, México.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).** (2010). *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*.
- PNUD.** (2012). *Los compromisos para reducir la pobreza*, Informe sobre la Pobreza.

- RAWLINGS, L. B. y G. M. Rubio.** (2003). Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo. *Cuadernos de Desarrollo Humano* N° 10, México: Secretaría de Desarrollo Social.
- ROTHMAN, J.** (1995), “*Approaches to community intervention*”, en *Strategies of Community Intervention, Rothman, Erlich y Tropman* (editors) 5° edición, Peacock Pub. Itasca, Illinois, USA.
- RUIZ-ARRANZ, M.** (2002). *More calories or more diversity? An econometric evaluation of the Progres a and PROCAMPO transfer programs on food security in rural Mexico.* México: Aries.
- SAM, Sistema Alimentario Mexicano.** (2014). Primer planteamiento de metas de consumo y estrategia de producción de alimentos básicos 1980-1982. *Revista Nueva Antropología*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, vol. V, N° 17, págs. 177-210.
- SCHUBERT, B.** (2007). *The impact of social cash transfers on children affected by HIV and AIDS - Evidence from Zambia, Malawi and South Africa*, Nueva York: UNICEF.
- SAGARPA** (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación). (2009). *Caminos que conducen al éxito: casos de éxito en relación con la producción agrícola y la seguridad alimentaria.* México.
- SAGARPA** (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación). (2011). Presentación PROMAF 2010. Consultado el 27 de febrero de 2015 <https://goo.gl/fkFLLLE>
- SAGARPA,** (2013). Evaluación del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria 2013
- SANTOYO, S.** (1977). La política de precios de garantía: antecedentes, situación actual y perspectivas, *Demografía y Economía*, vol. XI, N° 1, págs. 77-98.
- SEDESOL.** (2016). Lineamientos Específicos para el Programa Comedores Comunitarios 2016.
- SEDESOL.** (2010). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 del Programa de Abasto Social de Leche de LICONSA, S. A. de C. V.*, disponible en: <https://goo.gl/DpWM9x>
- SEDESOL.** (2010). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 del Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA, S. A. de C. V.*, disponible en: <https://goo.gl/LrUdk4>.
- SEDESOL.** (2009). *Informe de evolución histórica de la situación nutricional de la población y los programas de alimentación, nutrición y abasto en México, 2009*, México: Coneval.
- SECRETARÍA DE SALUD.** (2016). Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2005. *Diario Oficial.* Consultado el 30 de enero de 2016.
- SECRETARIA DE SALUD.** (2016). Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2005, Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. *Diario Oficial.* Consultado el 30 de enero de 2016.
- SECRETARIA DE SALUD.** (2010). *Guía Alimentaria para México*, México: Pressprinting.
- SEN, Amartya.** (1981). *El Hambre y la Pobreza*, México: Fondo de Cultura Económica.
- SEN, A.** (2000). *Desarrollo de la libertad*, São Paulo: Companhia das Letras.

- SIAGRO** (Sistema de Información del Sector Agropecuario). (2009). *Estudio de caso de investigación cooperativa*. (2009). Consultado desde <https://goo.gl/UeMgfp>
- SIAP** (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera). (2010). *Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta 1980-2009 (SIACON)*, software disponible en: <https://goo.gl/dXYH9U>
- SIMON, H.** (1990). *Mecanismos para la Selección Social y Altruismo Exitoso*, Science 250
- SOTO-BAQUERO, F., Beduschi, L. C. & Falconi, C.** (2007). *Desarrollo territorial rural: análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*. Santiago de Chile, FAO y BID disponible en: <https://goo.gl/n8ZR3E>.
- SOTOMAYOR, O. y Echeverri, R.** (2012). *Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- SWINDALE, Anne y Paula Bilinsky.** (2006). Puntaje de Diversidad Dietética en el Hogar(HDDS) para la Medición del Acceso a los Alimentos en el Hogar: Guía de Indicadores: Washington, D.C.: Proyecto de Asistencia Técnica sobre Alimentos y Nutrición, Academia para el Desarrollo Educativo.
- SZÉKELY, M.** (2005). *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- TORRES, Z. & Navarro, J.** (2007). *Conceptos y Principios Fundamentales de Epistemología y de Metodología*. México: UMSNH.
- TORRES, F.** (2006). *Aspectos regionales de la seguridad alimentaria en México*, México: UNAM.
- VARA-HORNA, A.** (2007) Tendencias metodológicas de la evaluación de impacto de los programas sociales: 1976-2006. *Revista Latinoamericana de ciencias empresariales* 2010; 1(1): 69-88.Press.
- VARGAS, G.** (2008). *Urbanización y configuración territorial en la región de Valladolid, Morelia, 1541-1991*. Morelia: Fimax Publicistas Editores.
- VOZORIS, N.y Tarasuk, V.** (2003). Household Food Insufficiency Is Associated with Poorer Health. *The American Society for Nutritional Science*. Toronto: recuperado el 18 de junio del 2015 en <http://jn.nutrition.org/content/133/1/120>
- UNICEF.** (2014). *Salud y nutrición. El doble reto de la malnutrición y la obesidad*. <https://goo.gl/7CmZJa> , consultado el 5 de agosto del 2014.
- URQUÍA-FERNANDEZ, N.** (2012). *La seguridad alimentaria en México*, Salud Pública Méx 2014; Vol. 56(sup 1):92-98, México: FAO.
- UTN.** (Unidad Técnica Nacional del PESA-México). (2011). Objetivos del PESA. <https://goo.gl/PdYWiy> consultado el 27 de febrero de 2015.
- WILLIAMS, N.** (2008). Desarrollo Económico Comunitario como estrategia para Enfrentar la Pobreza. De la Universidad Laval, Québec.
- WFP** (World Food Program). (2014). Food Security Indicators. for the Integrating Nutrition and Food Security Programming for Emergency response workshop. USA.
- WFP.** (2009). Manual para la evaluación de la seguridad alimentaria en emergencias (ESAE).
- WFP-USAID.** (2008). *Field Methods Manual*. USA.
- ZIEGLER. J.** (2002), “El derecho a la Alimentación”, Naciones Unidas, Asamblea General 15 de febrero de 2002, Informe del relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos

Índice de anexos digitales

1. Matriz de Congruencia
2. Encuestas
3. Entrevista
4. Grupo Focal
5. Análisis de Spearman
6. Análisis de Pearson
7. Base de datos encuesta