



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

**DIRECCIÓN DE CENTROS REGIONALES
UNIVERSITARIOS**

MAESTRÍA EN CIENCIAS EN DESARROLLO RURAL REGIONAL

**LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE,
¿POLÍTICA SOCIAL COMPENSATORIA?, ESTUDIO DE
CASO EN LA MONTAÑA DE GUERRERO, 2013-2016**

TESIS

COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO DE

**MAESTRO EN CIENCIAS EN DESARROLLO RURAL
REGIONAL**

PRESENTA:

KAROL GERALDINE TOLEDO RUIZ

BAJO LA SUPERVISIÓN DE: DR. JULIO BACA DEL MORAL



APROBADA



CHAPINGO, ESTADO DE MÉXICO, NOVIEMBRE 2020.

LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE, ¿POLÍTICA SOCIAL
COMPENSATORIA?, ESTUDIO DE CASO EN LA MONTAÑA DE GUERRERO, 2013-
2016

Tesis realizada por **Karol Geraldine Toledo Ruiz** bajo la supervisión del Comité Asesor
indicado, aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado
de:

MAESTRO EN CIENCIAS EN DESARROLLO RURAL REGIONAL

DIRECTOR: _____

Dr. Julio Baca del Moral

ASESOR: _____

Dra. Elba Pérez Villalba

ASESOR: _____

Dra. Beatriz Guadalupe Canabal Cristiani

CONTENIDO

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN.....	1
Antecedentes y Justificación.....	2
Preguntas de Investigación.....	2
Planteamiento del problema.....	13
Objetivo general y objetivos específicos.....	13
Hipótesis	13
Estructura de la tesis.....	13
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO.....	15
-El origen del Estado.....	15
-El uso y evolución del término Estado.....	20
-Los asuntos públicos del Estado.....	24
-El origen y objetivo de la Administración Pública en el Estado Capitalista.....	27
-El surgimiento de la política pública.....	33
-El surgimiento de la política social.....	41
-La política social ante las exigencias de la globalización.....	51
-Las políticas alimentarias de finales del siglo XX y la discusión sobre la búsqueda del desarrollo.....	58
CAPÍTULO III. METODOLOGÍA.....	85
-Métodos y Herramientas de Investigación.....	85
CAPÍTULO IV. MARCO DE REFERENCIA.....	88
-La Cruzada Nacional contra el Hambre.....	88
-El Programa de Apoyo Alimentario (PAL).....	100
-EL PAL SIN HAMBRE.....	104
-Programa de Comedores Comunitarios.....	107
-Antecedentes históricos de la montaña de Guerrero.....	116
-El viaje a la Montaña de Guerrero. Análisis Regional.....	133
CAPÍTULO V. ESTUDIOS Y RESULTADOS DE CAMPO.....	146
-Descripción de estudios y evaluaciones previas de la CNCH.....	146
-El diagnóstico inicial de la Estrategia.....	147
-Evaluaciones en la segunda fase de intervención.....	156
-Evaluación y Comentarios al Programa de Comedores Comunitarios.....	164
-Evaluación y Comentarios al Programa de Apoyo Alimentario.....	170
-Resultados obtenidos a partir de la implementación de las Encuestas.....	174
CAPÍTULO VI. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES.....	182
BIBLIOGRAFÍA.....	190

LISTA DE CUADROS

CUADRO I. Indicadores de carencia social de la población en pobreza extrema de alimentación, México, 2012-2014. CONEVAL, 2016.....	92
CUADRO II. Evaluaciones del PAL con indicadores de alimentación y nutrición (2006-2012), Huesca Reynoso, 2015.....	102
CUADRO III. Evaluación del presupuesto del programa de Comedores Comunitarios, CONEVAL, 2015.....	109
CUADRO IV. Montos destinados a la instalación de Comedores Comunitarios, CONEVAL, 2015.....	113
CUADRO V. Índices de marginación en la Montaña de Guerrero, Hernández Morales, 2015.....	
CUADRO VI. Descripción de características en los puntos de aplicación de encuestas en la Montaña de Guerrero, 2019.....	134
CUADRO VII. Correspondencia entre dimensiones de la seguridad alimentaria, objetivos del RHC y objetivos de la CNCH, Yaschine, 2014.....	154
CUADRO VIII. Vinculación de los instrumentos de intervención de la CNCH con las dimensiones de la seguridad alimentaria, Yaschine, 2014.....	155
CUADRO IX. Valores medios del porcentaje de los presupuestos municipales del FISMDF a cada rubro de los municipios de la Cruzada, CONEVAL 2015.....	158
CUADRO X. Indicadores de carencia social en muestra de municipios de la Cruzada, 2015, CONEVAL, 2015.....	160
CUADRO XI. Porcentaje de población beneficiaria de los programas que dejó de ser carente por acceso a la alimentación, CONEVAL, 2015.....	161
CUADRO XII. Hogares en situación de pobreza alimentaria y padrón potencial de beneficiarios del PAL en México (2010-2012), Huesca Reynoso, 2015.....	172

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA I. Diagrama de inseguridad alimentaria y derecho a la alimentación.....	82
FIGURA II. Estructura organizacional de la Cruzada, CONEVAL, 2013.....	99
FIGURA III. Ejemplo de menús en Comedores Comunitarios.....	115
FIGURA IV. Diagrama del proceso de instalación de Comedores Comunitarios.	112
FIGURA V. Caracterización gráfica de la Montaña de Guerrero.....	145
FIGURA VI. Ejemplo de funcionamiento de Comedores Comunitarios, 2014.....	168

LISTA DE GRÁFICAS

GRÁFICA I. Evolución del valor de la línea de bienestar mínimo, CONEVAL, 2013.....	89
GRÁFICA II. Carencia de la población en pobreza extrema alimentaria según grupos de municipios de la Cruzada, México, 2013. CONEVAL, 2013.....	93
GRÁFICA III. Número de municipios atendidos por la CNCH.....	150
GRÁFICA IV. Carencias de la población en pobreza en municipios de la CNCH.....	150
GRÁFICA V. Población por edad y sexo que aporta ingresos a los hogares en la Montaña de Guerrero, 2019.....	175
GRÁFICA VI. Tipo de apoyo al que han accedido los hogares entrevistados en la región Montaña de Guerrero, 2019.....	176
GRÁFICA VII. Hábitos en el acceso de alimentos por hogar en la Región Montaña de Guerrero, 2019.....	179
GRÁFICA VIII. Diarios de consumo por localidad entrevistada en la Montaña de Guerrero, 2019.....	180

LISTA DE APÉNDICES

APÉNDICE I. Guía de encuestas sobre la influencia de los programas sociales en el Marco de la CNCH 2013-2016 y la situación actual alimentaría de la población.

APÉNDICE II. Base de Datos de Encuestas levantadas en archivo excel.

APÉNDICE II. Audio del Grupo Focal.

APÉNDICE III. Acervo fotográfico y videos del trabajo en campo.

SIGLAS USADAS

SEDESOL - Secretaria de Desarrollo Social

CNCH - Cruzada Nacional contra el Hambre

PAL - Programa de Apoyo Alimentario

PCC - Programa de Comedores Comunitarios

PESA - Programa Estretégico de Seguridad Alimentaria

DOF - Diario Oficial de la Federación

CONEVAL - El Consejo Nacional de Evaluacion de la Política de Desarrollo Social

CDI - Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

SAGARPA - Secretaria de Agricultura, Ganaderia, Pesca, Desarrollo Rural y Alimentación

DEDICATORIA

A Dios por darme la oportunidad de iniciar y terminar este ciclo.
A David y a Santiago, por ser mi motor y apoyo incondicional, por haber
compartido su tiempo y paciencia.
A mis padres por ser un ejemplo de perseverancia y ser el impulso en toda mi vida.
A mi familia y amigos, por cada momento, apoyo, aliento y aprendizaje compartido.
A la generación de la MCDRR 2018-2020 por su apoyo y cuidado incondicional.
Y a los que confiaron y apoyaron en la lejanía UDR, Gracias.

AGRADECIMIENTOS

Al CONACYT, que financió mis estudios permitiéndome alcanzar y cerrar esta etapa académica.

A la Universidad Autónoma Chapingo, por abrirme sus puertas y brindarme las herramientas necesarias para alcanzar esta meta.

Al Dr. Julio Baca del Moral por su confianza, paciencia, conocimiento, dedicación y apoyo para terminar este trabajo.

A la Dra. Elba Pérez Villalba por su confianza, aliento, paciencia y dedicación.

y a la Dra. Beatriz G. Canabal Cristiani, que aún en la distancia compartió su tiempo, conocimiento y apoyo en esta investigación.

A todos los profesores que abonaron a mis conocimientos y abrieron mi perspectiva durante las clases impartidas.

Y finalmente, a mis compañeras y cómplices de la Montaña de Guerrero.

DATOS BIOGRÁFICOS



DATOS PERSONALES

NOMBRE: KAROL GERALDINE TOLEDO RUIZ
FECHA DE NACIMIENTO: 14 DE JUNIO DE 1990
CURP: TORK900614MMCLZR04
PROFESIÓN: LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA
CÉDULA PROFESIONAL: 8153246

DESARROLLO ACADÉMICO Y PROFESIONAL:

Entre su formación complementaria destaca su participación en el Diplomado de Gestión Institucional para el Desarrollo Territorial con orientación al medio rural, en el Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) UNAM, 2013. Así como, en el Diplomado “Perspectiva Antropológicas para el campo y la ruralidad” Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), 2014; y su participación en el Diplomado en Desarrollo Regional 2015 que impartió la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y la Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Economía.

Su trayectoria profesional inició en la Administración Pública Federal al ser parte de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), en donde desempeño actividades de fortalecimiento de capacidades en diversos proyectos y programas dirigidos a jóvenes indígenas. Posteriormente, desempeño actividades de operación de programas productivos en la Secretaría de Agricultura (SAGARPA) y en el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA Rural)

RESUMEN

LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE, ¿POLÍTICA SOCIAL COMPENSATORIA?, ESTUDIO DE CASO EN LA MONTAÑA DE GUERRERO, 2013-2016

Durante el período 2007-2012, el problema de carencia alimentaria afectó a una cuarta parte de la población mexicana. Ante este contexto, en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) se ejecutó como eje rector de la política social la estrategia denominada *Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH)*, la cual tuvo como objetivo atender a 7.1 millones de personas que se encontraban en situación de carencia alimentaria y pobreza extrema.

La estrategia se implementó bajo un escenario de crisis y de reconfiguración social propiciado por la ejecución de políticas neoliberales. Esta investigación contribuye al análisis sobre el cuestionamiento del posible impacto de una política alimentaria en el marco del modelo económico neoliberal, por lo que tuvo como interés principal analizar la ejecución de la estrategia en la región Montaña de Guerrero a partir de la implementación de dos programas clave: El Programa de Apoyo Alimentario (PAL) y el Programa de Comedores Comunitarios (PCC). Esto se realizó a través de un estudio de caso comparativo que contempló la aplicación de una encuesta en seis localidades de la región, así como la aplicación de diarios de consumo, la realización de un grupo focal a actores clave y una exhaustiva revisión bibliográfica.

Los resultados obtenidos nos demuestran que la CNCH resultó ser una política social compensatoria, ya que, si bien ambos programas contribuyeron de manera directa al aseguramiento en la disponibilidad de alimentos, los hogares de la Montaña de Guerrero aún siguen catalogados como hogares en situación de pobreza extrema. De esta manera, concluimos que en un contexto neoliberal, el Estado y la política pública se vuelven subsidiarias del crecimiento económico para asegurar el ordenamiento social preexistente.

PALABRAS CLAVE: política pública, seguridad alimentaria, políticas neoliberales, Estado, administración pública, hambre, pobreza extrema.

Tesis en Maestría en Ciencias en Desarrollo Rural Regional
Autor: Karol Geraldine Toledo Ruiz
Director de Tesis: Julio Baca del Moral

ABSTRACT

THE NATIONAL CRUSADE AGAINST HUNGER, A COMPENSATORY SOCIAL POLICY? A CASE STUDY IN THE MOUNTAINOUS REGION OF THE STATE OF GUERRERO DURING 2013-2016*

During the period 2007-2012, the problem of food shortages affected a quarter of the Mexican population. In this context, during the six-year administration of President Enrique Peña Nieto (2012-2018), the strategy known as the National Crusade against Hunger (CNCH in its Spanish acronym) was implemented as the guiding principle of social policies.

The strategy was implemented under a scenario of crisis and social reconfiguration brought about by the implementation of neoliberal policies. This study contributes to the analysis of the questioning of the possible impact of a food policy in the framework of the neoliberal economic model. Its main interest was to analyze the execution of the strategy in the mountainous region of Guerrero, based on the implementation of two key programs: the Food Support Program (PAL) and the Community Kitchens Program (PCC). This was done through a comparative case study that included both the application of a survey in six locations in the region and the application of consumption diaries, a focus group for key actors and an exhaustive literature review. The results obtained show that the CNCH turned out to be a compensatory social policy, since, although both programs contributed directly to ensuring the availability of food, the households of the mountainous region of Guerrero are still classified as extremely poor. In this way, we conclude that in a neoliberal context, the state and its public policies will become subsidiary to the economic growth in order to ensure the pre-existing social order.

KEY WORDS: public policy, food security, neoliberal policies, State, public administration, hunger, extreme poverty.

Thesis en Maestría en Ciencias en Desarrollo Rural Regional
Author: Karol Geraldine Toledo Ruiz
Advisor: Julio Baca del Moral

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

La presente investigación busca conocer en qué medida la Estrategia de la Cruzada Nacional contra el Hambre ejecutada en el año 2013 bajo la administración del ex presidente Enrique Peña Nieto, contribuyó a la reducción de la condición de inseguridad alimentaria de la población de la Montaña de Guerrero; esto a través de un estudio de caso comparativo que contempló la aplicación de una encuesta en 6 localidades de la región, así como, la aplicación de diarios de consumo, entrevistas semiestructuradas, la realización de un grupo focal y revisión bibliográfica.

Con la aplicación de estas herramientas se tuvo como objetivo conocer el impacto en la disminución de la carencia alimentaria de la población a partir del análisis de dos programas clave que participaron en el marco de esta Estrategia, el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) y el Programa de Comedores Comunitarios; ambos programas, contribuyeron de manera directa al aseguramiento de la primera dimensión que comprende el concepto de seguridad alimentaria, que consiste en la disponibilidad de alimentos, por lo que, el estudio se puede ver limitado en la medida de no haber profundizado en el análisis de otros programas que hubieran podido garantizar las demás dimensiones; sin embargo, se decidió acotar el estudio al análisis de estos dos programas debido al considerable presupuesto destinado a ellos y a la presencia e importancia de éstos en las comunidades aquí estudiadas.

Como aportación, esta investigación busca contribuir al análisis sobre el cuestionamiento del posible impacto o no de una política pública alimentaria en el marco del modelo económico neoliberal.

ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

Poner fin a la pobreza y el hambre han sido objetivos que han permeado las agendas políticas que en especial los países latinoamericanos se han propuesto atender. A partir de la promulgación del Derecho Universal a la Alimentación en 1948, garantizar una alimentación sana y adecuada es aún una deuda pendiente por cumplir.

En el año 2000 se celebró en Nueva York la Cumbre del Milenio, en donde 189 naciones se reunieron para asumir el compromiso de erradicar la pobreza en todas sus formas. Entre los compromisos que asumieron los países, se estableció como primer objetivo la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, que para el período 1990-2015 tenía que haberse reducido a la mitad; sin embargo, sólo 18 países lograron el cometido, y ante la falta de cumplimiento, en ese mismo año, la Organización de las Naciones Unidas en conjunto con 193 Estados estableció un nuevo acuerdo plasmado en la Agenda 2030, en la cual se instauran 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) entre los que destaca nuevamente poner fin a todas las formas de pobreza.

Cabe destacar que en la Cumbre del Milenio aún se asociaba el problema de pobreza a la falta de ingresos, es decir predominaba el paradigma de “la pobreza por ingreso”, paradigma que utiliza dos variables para determinar –medir- que alguien es pobre, y lo relaciona cuando alguien se encuentra debajo de la línea de bienestar mínimo (LBM), que refiere justo al poder adquisitivo de una persona para adquirir la canasta alimentaria al mes y/o cuando alguien está por debajo de la línea de bienestar (LB), que refiere al poder adquisitivo para obtener tanto la canasta alimentaria y no alimentaria al mes.

No obstante, la Agenda 2030 hace hincapié a que el problema de la pobreza no sólo tiene que ver con el poder adquisitivo de la canasta alimentaria y no alimentaria, sino a un problema multidimensional que deberá ser tratado con

acciones integrales a partir de un enfoque de derechos, es decir, el problema de la pobreza debe atenderse a partir de garantizar un ingreso por encima de la LBM y el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y humanos de la población.

México, al ser parte de los Estados que firmaron los compromisos establecidos en la Agenda 2030; en el año 2008 aplicó por medio del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) la medición de la pobreza a partir de un enfoque multidimensional.

Esta metodología, cuyo sustento normativo radica en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), se sostiene sobre una aproximación conceptual que integra dos enfoques: el de bienestar que se refiere a la dimensión del ingreso, y el de derechos humanos que se asocia a las dimensiones de educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos y alimentación, que son reconocidos como derechos para el desarrollo social en la LGDS (Cortés F., Ochoa S., Vargas D. y Yaschine I., 2017:50).

Así, en el año 2011 el CONEVAL publicó los primeros resultados del primer estudio de pobreza multidimensional en México, en el cual consideró ocho indicadores¹ para determinar el grado de pobreza que el país atravesaba. Entre los datos más destacados, publicó que en el período de entre 2008 y 2010, las personas en situación de pobreza aumentaron “de 44.5% a 46.2%, lo que implicó pasar de 48.8 a 52 millones de personas pobres. Así mismo, la pobreza extrema² se ubicó en 10.6% en 2008 y en 10.4% en 2010, es decir, 11.7 millones de personas en ambos casos” (CONEVAL, 2013:7).

¹ Los ocho indicadores considerados para determinar el grado de pobreza tienen que ver con lo siguiente: ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, acceso a los servicios básicos de la vivienda, calidad y espacios de la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

² Se entiende por pobreza extrema de igual forma lo descrito por el CONEVAL, cuando refiere que existe situación de pobreza extrema cuando una persona tiene 3 o más carencias sociales y su ingreso es menor a la línea de bienestar mínimo (CONEVAL, 2013:VIII).

Este comportamiento en el incremento de personas en situación en pobreza responde a las consecuencias que trajo consigo la crisis multidimensional acaecida en el año 2008-2009, crisis que puso en tela de juicio las promesas que el modelo neoliberal había hecho bajo el estandarte de la libre competencia.

Para el caso mexicano, los resultados de la incorporación al proceso neoliberal a través de la firma del TLCAN se han visto reflejados en la implementación de políticas neoliberales en el campo, que van desde el recorte a programas y subsidios para el campo, hasta la modificación de los patrones de producción tradicional para la obtención de exportables. Sin embargo, es un hecho que, a partir de la apertura comercial, el campo ha perdido importancia:

La reestructuración de las políticas orientadas al campo incidió en el notable descenso del Valor Agregado de la Agricultura como porcentaje del PIB (VAAP), ya que este disminuyó a un dígito desde los años ochenta, con excepción a los años 1985 (10.07) y 1986 (10.3). El mismo indicador permite visualizar el progresivo descenso de la actividad agrícola, ya que el VAAP se situó en 11.6% en promedio durante el período 1965-1980, en tanto que para 1981-1994 disminuyó a 8.2% y para 1995-2010 solamente alcanzó 4.39%, lo que representa una caída efectiva de 62.2% (FAO, 2012 en Reynoso Huesca L., López Salazar R. y Palacios Esquer M.R., 2016:384).

Lo anterior tuvo como consecuencia un detrimento en el abasto interno nacional, por lo que el Estado mexicano recurrió a la importación de cereales como modelo alimentario que garantizara la soberanía alimentaria. *Fue un período en que la agricultura nacional se vincula fuertemente a la industria a través del movimiento mercantil, la introducción del paquete tecnológico agrícola, la proletarización del trabajo y la integración funcional de la economía campesina a las condiciones de producción capitalista (Guzmán, Elsa y León, Arturo 2008:53).*

A partir del análisis de los procesos de modernización y transformación agrícola en México, en pos del sistema neoliberalista, podemos establecer una serie de efectos que se han manifestado en el mundo rural, y que si bien han generado un reestructuración social, económica y cultural que ha desembocado en una estratificación social dentro del propio sector rural; también ha llevado a los pequeños y medianos campesinos a adaptarse a las condiciones del sistema económico capitalista, ya sea por la multiplicidad de estrategias que permiten su reproducción social, así como por la participación de diferentes actores socioeconómicos quienes garantizan su reproducción ante este nuevo panorama rural que condiciona su permanencia.

No obstante, la consecuencia de esta reconfiguración del sector rural ha sido el aumento en los niveles de pobreza y desigualdad que marcan a los campesinos y a sus familias. La dependencia alimentaria que se originó a partir de la implementación de estas políticas trajo consigo un panorama desalentador para el pequeño y mediano campesino que se ve obligado a renunciar a sus tierras para emplearse en otras tareas que le resultan, si no más rentable, si un sustento para sobrevivir.

Sumado a lo anterior, esta dependencia alimentaria originó un incremento en el costo de la canasta alimentaria, esto a la par de una pérdida del poder adquisitivo que la crisis trajo consigo, lo que afectó el acceso económico a los alimentos y la estabilidad nutrimental de las familias.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés), en el año 2008 los costos de los alimentos de distintos grupos como: lácteos, carnes, cereales, aceites y azúcar, tuvieron un incremento significativo respecto a los costos anteriores a la crisis³; a partir de este año y pese a las fluctuaciones de los costos, lamentablemente estos

³ Fuente: FAO, 2013, El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, PP.14.

aún permanecen a la alta, lo que ha propiciado que la población tenga acceso a alimentos más baratos pero con poco valor nutrimental:

Las fluctuaciones de los precios y de los ingresos pueden afectar considerablemente a las personas pobres y hambrientas (...). Cuando suben los precios, sin embargo, los consumidores optan a menudo por alimentos más baratos y menos nutritivos, con lo que aumentan los riesgos de carencias de micronutrientes y otras formas de malnutrición, que pueden tener efectos adversos a largo plazo sobre la salud, el desarrollo y la productividad de las personas (FAO,2013:16).

Para el caso mexicano, el CONEVAL publicó que en 2009 el PIB de México se contrajo un 6.3% respecto de 2008 (CONEVAL,2013:7), lo que ocasionó un déficit en la balanza comercial, ya que según datos de la FAO (2012) las importaciones en 2011 se incrementaron quince millones de dólares, quedando las Unidades Económicas Rurales (UER) de subsistencia sin vinculación al mercado, en su mayor parte compuestas por población indígena con una brecha productiva muy grande respecto a las UER empresariales, de ahí que se hizo presente la preocupación por el aumento de la desigualdad no sólo en el campo, sino en el territorio mexicano en general.

Así mismo, las estimaciones del CONEVAL para el período 2010-2012 mostraron que *“la proporción de personas en pobreza en el país pasó de 46.1% a 45.5%. Esto significó que la población pobre pasará de 53.3 a 52.8 millones de personas, en parte como resultado del crecimiento poblacional. La pobreza extrema, por su parte, pasó de 11.3 a 9.8 por ciento, lo cual implicó la disminución en casi millón y medio de personas (13.0 a 11.5 millones), 13.2 por ciento menos que el nivel registrado en 2010. (...). Por su parte, la carencia por acceso a la alimentación, disminuyó 6.1% respecto de 2010, a pasar de 24.8% a 23.3% (28.4 a 27.4 millones de personas) “(CONEVAL, 2013:11).*

Sin embargo, el 23.3% de la población con carencia alimentaria representaba una cuarta parte de la población mexicana, además de que *una quinta parte de la población no podía adquirir con sus ingresos la canasta alimentaria y poco más de la mitad no contaba con recursos para comprar los bienes y servicios básicos de la canasta alimentaria y no alimentaria* (CONEVAL, 2013:12).

Las evaluaciones demuestran que el problema de pobreza extrema y de carencia alimentaria afecta mayormente a la población rural, indígena y aquellos hogares con pocas o nulas condiciones de bienestar, lo que agudiza la brecha de desigualdad en el país.

En cuanto a la pobreza extrema, en 1,037 municipios (42.2%) 1 de cada 4 personas contaba con un ingreso insuficiente para comprar la canasta alimentaria y tenía 3 o más carencias de las 6. La distribución territorial de la población indica que más de la mitad de las personas en pobreza extrema se concentran en tan sólo 265 de los municipios del país (CONEVAL, 2013:9).

Ante este contexto, y pese a las políticas alimentarias previas que implementó el Estado mexicano⁴; en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) y como una forma de hacer frente al contexto de pobreza extrema que había dejado la crisis del 2008 y ante las exigencias de las agendas internacionales; el gobierno peñista apostó por hacer frente a la problemática de la pobreza extrema y carencia alimentaria a partir de la implementación de una política pública que sería eje rector de todas las políticas sociales durante su sexenio.

⁴ Caracterizadas en el período de 1940-1970 por políticas relacionadas al aumento de la producción de alimentos; posteriormente en 1976-1982 con el período de López Portillo, quien implementó una política alimentaria ambiciosa como lo fue el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) caracterizada por apostar a la autosuficiencia alimentaria; y finalmente, del período de 1994-2000 las políticas alimentarias se caracterizaron por dar un giro radical y apostar por la importación de alimentos como mecanismo para la disponibilidad de los mismos. Ver: Reynoso Huesca L., López Salazar R. y Palacios Esquer M.R. (2016), *El Programa Alimentario y la política social integral en la Cruzada Nacional contra el Hambre en México*, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, Nueva Época, Año LXI, núm. 227, pp.379-408.

Fue así que, el 22 de enero de 2013 se decretó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Sistema Nacional para la Cruzada Nacional contra el Hambre, el cual se definió como: *una estrategia de inclusión y de bienestar social, que se implementó a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito fue conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privados y de organismos e instituciones internacionales, para atender el cumplimiento de los siguientes objetivos:*

1. *Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación;*
2. *Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez⁵;*
3. *Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas;*
4. *Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y*
5. *Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación⁶,*
6. *Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.*

(Diario Oficial de la Federación ,2013)

De esta forma, esta Estrategia tuvo como objetivo atender a la población que se encontrara en situación de pobreza extrema y al mismo tiempo tuviera carencia alimentaria. De acuerdo a lo señalado en su documento conceptual, esta

⁵ Este objetivo sufrió una modificación conceptual en el período entre 2013-2015, por lo que el objetivo final se describe de la siguiente forma: *II. Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.*

⁶ Este objetivo se incluyó posterior a la publicación del Decreto, ya que no había un objetivo que estuviera relacionado a la generación de empleo.

población objetivo correspondía a 7 millones de personas⁷, de los cuales se atenderían en una primera fase⁸ a 400 municipios, que posteriormente se ampliarían, y en el año 2014 se incluyó en una segunda fase a 612 municipios, dando una cobertura total de 1,012 municipios⁹.

Para el funcionamiento y operación de la Estrategia en el Decreto se dispuso la creación de una Comisión Intersecretarial, “*con el objetivo de coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios, para el cumplimiento de los objetivos previstos*” (DOF, 2013, Artículo Sexto); esta Comisión estaba integrada por los titulares de 20 Secretarías de Estado y de las Entidades. Además se dispuso la creación de *Acuerdos integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas y los municipios*; la creación de un *Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre*, conformada por representantes de todos los ámbitos de gobierno, académicos, expertos, y representantes de organizaciones civiles que llevaron su experiencia y propuestas con el objetivo de fortalecer y mejorar las líneas de acción; y por último, la creación de *Comités Comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales*.

De esta manera, la Estrategia de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) resultó ser una política pública ambiciosa y al mismo tiempo se distinguió por tener un enfoque de integralidad, ya que buscó la concurrencia de los esfuerzos de todos los sectores para el logro de sus objetivos.

⁷ Sin embargo, pese al trabajo de la Estrategia, para el año 2014 la población en pobreza extrema y carencia alimentaria había aumentado de 7 millones de personas a 7.1 millones de personas, lo que en términos porcentuales representa 5.98%.

⁸ La selección de la primera fase se realizó a partir de la consideración de que fueran los municipios de atención prioritaria aquellos en donde residiera al menos la mitad de la población objetivo y que tuvieran altos volúmenes de concentración de población en pobreza extrema y alimentaria.

⁹ Ambas fases se distinguieron debido a que la primera se centró en una cobertura territorial, es decir, se atendió de acuerdo a la oferta de programas a la población que se encontrara en esos 400 municipios, sin embargo, para la segunda fase la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) aplicó un Cuestionario de Información Socioeconómica (CUIIS) para la identificación de hogares en pobreza extrema de alimentación.

Para esto, además de retomar experiencias de políticas públicas internacionales, la Cruzada se distinguió por ser una estrategia de coordinación de esfuerzos entre las Secretarías y los diferentes órdenes de gobiernos, es decir, buscó la coordinación interinstitucional e intergubernamental¹⁰.

Así, por medio de las acciones que se derivan de las Secretarías de Estado que formaban parte, la Estrategia informó la conjunción de 90 acciones, de las cuales 70¹¹ correspondían a programas federales de las distintas dependencias.

Por lo tanto, esta investigación tuvo el interés de analizar la ejecución de la Estrategia en la región Montaña de Guerrero a partir de la implementación de dos programas clave: El Programa de Apoyo Alimentario (PAL) en su variante PAL-SIN HAMBRE¹², que tenía el objetivo de *“contribuir a mejorar el acceso a la alimentación de las familias beneficiarias mediante la entrega de apoyos monetarios”* (DOF,2014,Objetivo 2.1), y por otro lado, el Programa de Comedores Comunitarios, que tuvo como objetivo *“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”* (DOF,2017,Objetivo 2.1).

¹⁰ Por coordinación interinstitucional se entiende aquélla que se lleva a cabo entre dependencias del mismo nivel de gobierno, mientras que la coordinación intergubernamental es aquélla que se da entre distintos órdenes de gobierno. (CONEVAL,2013:46)

¹¹ De acuerdo a las Evaluaciones del CONEVAL, éste menciona que en realidad resultaba un universo de 66 programas debido a la duplicidad de acciones informadas por diferentes dependencias que obedecían a los dos mismos programas: PROSPERA y el Programa de Empleo Temporal.

¹² En 2013 el PAL sufre modificaciones ya que se implementa el Esquema de Apoyos sin Hambre, en el cual se destinan ciertas modalidades de apoyo en el marco de la Estrategia (llamada SEDESOL sin Hambre) y consiste en la entrega de una tarjeta de débito canjeable únicamente por un conjunto predefinido de productos en tiendas DICONSA (CONEVAL, 2015:44).

Ambos programas estuvieron a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y fueron estandartes de la Estrategia, esto debido a su gran incidencia en la operación y cumplimiento de los objetivos; además que, fueron programas que encabezaron las acciones desplegadas por la Estrategia en la región de la Montaña de Guerrero y en ambos se pudo tener un acercamiento respecto a su ejecución.

Por otro lado, el interés de estudiar la región de la Montaña de Guerrero surge a partir del trabajo que se tuvo durante la ejecución de la política pública en esta región durante el período estudiado, de esta forma, se conoce que la Estrategia centró sus esfuerzos en la región debido a un hecho que influenció la premura de su ejecución.

En septiembre de 2013, el Huracán Ingrid y la tormenta Manuel impactaron el estado de Guerrero dejando grandes catástrofes y más de 90 muertos, por lo que el gobierno federal en participación con el gobierno estatal desplegaron fuerzas para la atención de las víctimas y la reconstrucción del estado; fue así que el inicio de estas acciones de reconstrucción y atención a víctimas se convirtieron posteriormente en acciones que se informaron en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH); es decir, los campamentos de refugiados que la Secretaría de Marina (SEMAR) instaló para resguardar a la población, se convirtieron posteriormente en los Comedores Comunitarios. Este hecho marcó el modo de ejecución, operación y abastecimiento de los Comedores Comunitarios en los 1,012 municipios del país.

A partir de lo anterior, surgen los siguientes cuestionamientos que dieron pauta al inicio de esta investigación: *¿Qué condiciona la efectividad de una política pública alimentaria como los es la CNCH?, ¿Fue la carencia alimentaria el factor principal para la implementación de la CNCH?, ¿Cuáles fueron los impactos en los hogares beneficiarios de los programas de Comedores Comunitarios y el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) en el marco de la CNCH? ¿Fue la CNCH una política*

social compensatoria?, ¿se puede considerar que la política social de la CNCH es una política compensatoria?, todo lo anterior acotado a la zona de la Montaña de Guerrero.

De esta forma, lo que se planteó esta investigación fue conocer **qué tanto influyó la implementación de programas de entrega de despensas e instalación de Comedores Comunitarios en la disminución de la carencia alimentaria de los hogares pertenecientes a la región Montaña de Guerrero** en el marco de la política pública de la Cruzada Nacional contra el Hambre en el período 2013-2016, específicamente en los municipios de **Xalpatláhuac, Tlacoapa, Apetzuca, Olinálá, Metlatónoc y Cochoapa el Grande**, municipios catalogados de muy alta marginación.

Derivado de este planteamiento, el objetivo principal de esta investigación fue conocer en qué medida la política pública de la CNCH -a través de sus programas de Apoyo Alimentario (PAL) y Comedores Comunitarios- logró la disminución de la situación de carencia alimentaria en seis localidades de la región Montaña de Guerrero.

Esto pudo realizarse a partir de la implementación de un estudio de análisis mixto que contempló en su análisis cuantitativo, el levantamiento de encuestas y diarios de consumo en las localidades ya mencionadas, así como en su carácter cualitativo, la caracterización de la región y la revisión de bibliografía, estudios y evaluaciones respecto al tema.

Por lo que, los objetivos específicos de esta investigación se centraron en lo siguiente:

1. Definir cuál es el objetivo de la política pública y social en la montaña de Guerrero

2. Identificar y contextualizar el panorama de la situación alimentaria en los 6 municipios de la Montaña de Guerrero
3. Conocer y analizar la política de la CNCH, sus programas PAL y Comedores Comunitarios que se implementaron entre 2013 a 2016 en la montaña de Guerrero

Finalmente, esta investigación partió de la siguiente hipótesis: la política pública de la CNCH no logró disminuir la carencia alimentaria de la población de la Montaña de Guerrero, ya que, en su naturaleza y formulación, la Estrategia no tenía este objetivo.

ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

Para continuar con el desarrollo de la investigación, antes, es importante mencionar cómo es que se encuentra estructurada esta investigación: el Capítulo I, es un capítulo introductorio, ya que presenta el planteamiento del problema, los cuestionamientos que incentivaron a la investigación, objetivos generales y específicos, sus limitaciones, aportaciones y la hipótesis de la que parte. Así mismo, presenta los antecedentes del panorama rural y su crisis estructural, para concluir con la justificación sobre la importancia y la magnitud del problema alimentario tanto a nivel mundial como en México.

El Capítulo II, se encuentra conformado por el marco teórico, el cual se estructuró de forma que pudiera responder al planteamiento del problema. Dado que el interés principal era entender el objetivo que tiene la creación de una política pública específica y lo que condiciona su efectividad en la sociedad; fue necesario desarrollar a través de varios apartados, la construcción epistemológica de la creación del Estado y la administración pública, para poder entender el surgimiento de la política pública, y con ello el contexto y trasfondo de lo que se concibe como “política social”, lo que dio pie para abordar la problemática de la política alimentaria, apartado en donde se abordaron de manera simultánea conceptos como seguridad alimentaria, pobreza alimentaria, autosuficiencia alimentaria, hambre y desnutrición.

El Capítulo III, especifica la metodología empleada en esta investigación; se describen los métodos y herramientas utilizadas para el levantamiento de datos en las 6 localidades, así como el diseño de cuestionarios para las entrevistas complementarias y el grupo focal; lo que determinó en gran parte, la información obtenida para la realización del análisis.

Por otro lado, el Capítulo IV, corresponde al marco de referencia, el cual se divide en dos apartados. En un primer apartado, se describe el surgimiento y funcionamiento de la Estrategia de la Cruzada Nacional contra el Hambre, así como los lineamientos y formas de operación de los programas de Apoyo Alimentario y Comedores Comunitarios.

Así mismo, en este mismo capítulo encontraremos lo que corresponde al análisis regional, el cual presenta el contexto histórico de la montaña de Guerrero, sus condicionantes para la reproducción social de los campesinos y campesinas, así como su historia de lucha; todo esto para tener en nuestro análisis final el contexto regional que nos ayudará a comprender el por qué la Estrategia de la Cruzada inició su pilotaje en este estado.

Finalmente, el Capítulo V, se encuentra dividido en dos apartados; en el primero, se muestran los principales resultados e impactos de las evaluaciones previas de la Cruzada Nacional contra el Hambre, del Programa de Comedores Comunitarios y el Programa de Apoyo Alimentario (PAL).

En el segundo apartado, se presentan los resultados derivados del estudio de campo comparativo; esta información se logró homologar para conocer los impactos obtenidos de ambos programas en las seis localidades. Por lo que, se recurre a un análisis con la evidencia resultante y el contexto que guarda la región.

Por último, en el Capítulo VI, se plasman las discusiones derivadas de la investigación y las conclusiones a las que se llegaron. Cabe destacar que como Anexos se encuentran las encuestas, bases de datos y entrevistas realizadas.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

Esta investigación se propuso realizar un análisis para conocer de qué depende que una política pública social sea eficaz o no, es decir, la Estrategia de la CNCH no ha sido, ni fue, la única política social alimentaria que se ha implementado en el Estado mexicano; existen varios esfuerzos de políticas alimentarias antecesoras a la Estrategia que realizaron enormes esfuerzos y las cuales destinaron cuantiosas cantidades de dinero para la mitigación del problema¹³.

Sin embargo, para poder responder a esto, nos dimos a la tarea de conformar el marco teórico a partir del cuestionamiento de cómo es que surgen las políticas sociales y cuál fue el objetivo de su creación. De esta forma, era necesario conocer lo que condiciona su efectividad en la sociedad y fue importante desarrollar a través de la construcción epistemológica de la creación del Estado y la administración pública, el surgimiento y objetivos de la política pública, y con ello, el contexto y trasfondo de lo que se concibe como “política social”, esto para poder dar paso al análisis de las políticas concernientes al tema alimentario y a la par abordar conceptos como seguridad alimentaria, pobreza alimentaria, autosuficiencia alimentaria, hambre y desnutrición.

El origen del Estado

Muchas veces se le ha pensado al Estado solamente como el aparato del cual sobrevienen un sin fin de instituciones que lo componen, si bien, estas son parte

¹³ Ver la nota al pie de página no. 7.

de él, no lo explican, por lo tanto, para entender el fin de aquellas instituciones, así como del Estado mismo, es necesario definirlo.

Para Rhina Roux, el Estado es *“en realidad una forma de vinculación entre los seres humanos que se reconstituye como una comunidad, la unidad de una sociedad que se encuentra bajo una relación vertical de mando/obediencia”* (Roux, 1999:47). Con esto se refiere al Estado como una forma de relacionalidad humana, específica y única para cada sociedad, en la cual existe una relación de dominio-subordinación.

Por otro lado, Hobbes antes de describir el Estado hablaba de una necesidad de la figura Estatal, es decir, intenta explicar aquello que le dio origen a la figura del Estado y lo explica a través de la condición natural del género humano, y dice: *“el hombre está rodeado por pasiones que lo llevan a un sentimiento de discordia para lograr un beneficio, una seguridad o para generar reputación”* (Hobbes, 1980:102).

Del resultado de estos sentimientos de discordia se percibe una igualdad entre todos los hombres, que se da con base a la experiencia, resumiéndose en la sabiduría que todos creen alcanzar y que al mismo tiempo reconocen que todos tienen; es por eso la complejidad de las relaciones entre los hombres, ya que todos se encuentran satisfechos cuando disfrutan de las cosas que desean, pero si alguno no puede disfrutarla, se dice que, inmediatamente se vuelve enemigo del otro hombre que disfruta de su mismo deseo, generando así un sentimiento de desconfianza por parte del hombre que goza el disfrute, lo que le obliga a protegerse así mismo con su propia fuerza y así, se dice que se entra a un estado de guerra, un *“estado natural”* en el cual se vive sin otra seguridad que la propia fuerza, sin un poder común que atemorice a todos, por lo que siempre se vive en continuo temor y peligro de muerte, lo que causa dice Hobbes, *“que la vida del hombre se vuelva solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve”* (Hobbes, 1980:103).

Esta naturaleza de guerra consiste en la disposición de luchar todo el tiempo, por lo tanto, no existe seguridad alguna; la voluntad de luchar se da de modo suficiente que disocia a los hombres, lo que hace en estos momentos presente la necesidad de leyes que mantengan un orden y que aseguren la vida misma. Sin embargo, no puede hacerse ninguna ley hasta que los hombres estén de acuerdo respecto a las leyes a las cuales se sujetarán, además de decidir quiénes deberán promulgarlas, ya que donde no hay poder común, no existe un acuerdo común, por lo tanto, tampoco una ley, ni justicia.

A esto, Hobbes refiere que:

“el hombre puede superar ese estado de naturaleza en parte por sus pasiones y en parte por su razón, sus pasiones que lo inclinan hacia la paz y su razón que lo lleva a obedecer, por lo que ve que es necesario la creación de un pacto que asegure la vida, el deseo de las cosas que son necesarias y un estado de paz que no llega sino por un consenso mutuo” (Hobbes, 1980:103).

Para la realización de este pacto se exige la renuncia del derecho a la libertad, la libertad que cada hombre tiene de cesar su propio poder que le ayudará para la conservación de su vida y de la misma ley de naturaleza que establece buscar la paz por medio de la razón, en la cual cada uno debe esforzarse por el orden y el obediencia de este pacto, lo que llevará a la disolución del estado de guerra.

Cuando se da la transferencia del derecho a la libertad por la ley de la libertad, se crea un pacto en el cual los hombres se sujetan y obligan para encontrar esa paz, construyendo lazos que no se rompen fácilmente, ya que existe un temor hacia alguna consecuencia de esta ruptura.

El motivo y fin de esta transferencia de derechos no es otra sino la seguridad y conservación de la vida misma; a lo que se le llama: contrato, el cual se convierte

en un pacto cuando se es consciente que se tiene que entregar tal cosa en un determinado momento a cambio de otra que se dará en momento tanto presente como futuro.

Por lo tanto, se dice que, a falta de un orden justo en la sociedad siempre le sobreviene el caos, la guerra de todos contra todos, el regreso al *estado natural*, que tiene su origen en el miedo y la necesidad de dominio; *“por lo que, el mundo de las pasiones en las que el hombre se encuentra debe moldearse de acuerdo a un orden establecido que tenga poder contra las mismas pasiones”* (Hobbes, 1980:21). Por este hecho, se considera necesario un pacto que asegure el orden social.

Ese pacto, es lo que finalmente le da vida y existencia al Estado; dice Hobbes, esto equivale a decir:

“elegir un hombre o una asamblea de hombres que represente su personalidad; y que cada uno considere como propio y se reconozca así mismo como un autor de cualquier cosa que haga o promueva quien representa su persona, en aquellas cosas que conciernen a la paz y a la seguridad comunes; que, además, sometan sus voluntades cada uno a la voluntad de aquél, y sus juicios a su juicio; esto es algo más que consentimiento y/o concordia; es una unidad real de todo ello en una y la misma persona, instituida por pacto de cada hombre con los demás, en forma tal como si cada uno dijera a todos: autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho y autorizaréis todos sus actos de la misma manera. Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina Estado, en latín, civitas” (Hobbes, 2018:144).

A partir de lo anterior, podemos decir que Hobbes define al Estado como aquel “*dios mortal*” que tiene el poder soberano de gobernar, esto ya que este poder le fue concedido por un tipo de pacto entre los hombres, en el cual ese poder que se le otorga es a cambio de mantener la paz y la seguridad; es decir, el Estado es “*ese algo, un poder común que mantiene a los individuos a raya y dirige sus acciones hacia el beneficio colectivo*” (Hobbes, 2018:144).

Su esencia la define como:

“(...) una persona de cuyos actos se constituye en autora una gran multitud mediante pactos recíprocos de sus miembros con el fin de que esa persona pueda emplear la fuerza y medios de todos como lo juzgue conveniente para asegurar la paz y la defensa común. El titular de esta persona se denomina SOBERANO, y se dice que tiene el poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo” (Hobbes, 2018:144).

De acuerdo con esta definición, se puede decir que debe existir un Estado con poder bastante fuerte para iniciar y reformar al Estado natural; un Estado que se finque en la esperanza y en la confiada seguridad de la paz.

Así, el Estado no hace en esencia otra cosa que negar al Estado de naturaleza y construye un mandato y una representación que obra en nombre y con el poder de todo, es decir, este poder es delegado por la mayoría de los ciudadanos, quienes le otorgan un carácter de legitimidad. Es así que, la soberanía es obra de la voluntad, y de esta forma el soberano no es la mente, sino el espíritu del Estado.

En síntesis, la conformación de dicho pacto que se traduce en el “Estado”, comprende la autorización de cada individuo, para que alguien más se encargue de defender y vigilar sus derechos, es decir, se acepta una figura protectora la cual tendrá derecho de honrar o castigar a quien obedezca o viole las leyes con

carácter legítimo. Dicho pacto siempre estará sometido a deliberación y será obligado a cumplir como sea posible.

Ya esclarecido el término de Estado bajo los postulados de Thomas Hobbes, en los siguientes apartados veremos que tal término ha evolucionado y ha adquirido diversas significaciones a lo largo del tiempo.

El uso y la evolución del término de Estado

Skinner (2003) nos dice que, en los primeros años del siglo XVI el término *stato* aludía a los regímenes dominantes o a las áreas donde se debía ejercer el control. Tal evolución del término aludió específicamente a lo que refiere a las instituciones de gobierno, y a los medios de control coercitivo orientados a preservar el orden dentro de las comunidades políticas.

Sin embargo, fue en este mismo siglo que el término de status (en latín) ya era usado en todos los ámbitos políticos, sobre todo cuando se quería referir a los gobernantes y/o al Estado.

“A partir del renovado interés por los estudios de derecho romano en el siglo XII italiano, la palabra status vino a designar la situación jurídica de los hombres de toda clase y condición, siendo los gobernantes descritos como disfrutando de un distintivo estate royal, stats du roi, o estatus regis” (Skinner, 2003:37).¹⁴

Este status supremo era concedido a todos los gobernantes, ya que eran vistos como el Estado, por lo cual tenían una condición de magnificencia.

¹⁴ El uso del término *status* fue adquiriendo otros significados. Por ejemplo, para los escritores jurídicos de la época, y en la última tradición del pensamiento político práctico, el término *status* y *stato* eran utilizados para referirse al estado o posición de los gobernantes en sus territorios (verse en Skinner, 2003:46-47).

“A la idea de que a los reyes pertenece una cualidad distintiva de majestad subyacía la creencia predominante de que la soberanía está íntimamente conectada con la exhibición, de que una presencia majestuosa sirve como una fuerza ordenadora” (Skinner, 2003:38).

Por otro lado, en el siglo XIV dice Skinner (2003), el término de Estado Republicano se hizo presente en el Código de Derecho Romano *“donde el análisis comienza con la afirmación de Ulpiano de que la ley cubre dos campos, el público y el privado, y de que la ley pública es la que pertenece al status rei Romanae – Estado Romano-”* (Skinner, 2003:39).

De esta forma, se muestra el poder conferido al Estado y a los encargados de ejercer el poder que le emana; Hobbes los llama “ministros públicos”, refiriéndose a aquellos empleados por el soberano para encargarse de los negocios del Estado y la administración general.

“Este género de ministros públicos se asemeja a los nervios y tendones que mueven los diversos miembros del cuerpo natural” (Hobbes, 2008:194).

Para este mismo término, Skinner (2003) mencionaba que el poder que le era conferido a estos magistrados, les otorgaba la misma responsabilidad de cuidar la paz y estabilidad.

“Al discutir el estado o posición de tales comunidades, lo que estos escritores solían decir era que los magistrados tenían la responsabilidad de mantener a sus ciudades en un buen estado feliz y próspero” (Skinner, 2003:40).

No obstante, hubo una corriente política que se preocupó por este poder absoluto conferido a esta representación llamado Estado y que se vio tergiversado en los regímenes despóticos: el pensamiento republicano, el cual sostenía que este poder soberano conferido corrompe el sistema.

“Cualquier individuo o grupo, una vez que se le ha concedido soberanía sobre una comunidad, tenderá a promover sus propios intereses a expensas del bien común. El único medio para asegurar que las leyes promuevan el bien de la comunidad en su conjunto será, en consecuencia, dejar que los ciudadanos se ocupen de sus propios asuntos. Si, en cambio, el gobierno es controlado por una autoridad externa a su comunidad, esa autoridad se encargará de subordinar el bien de la comunidad a sus propios fines” (Skinner, 2003:58).

Es así que, a mediados del siglo XVII el argumento de los republicanos fue que la instauración de una “República” era la única manera de proporcionar un “Estado libre” en donde la comunidad debe retener la soberanía última.

Skinner (2003) citando a Maquiavelo escribía al respecto: *“lo que hace grandes las ciudades no es el bien particular, sino el bien común. Y sin duda este bien común no se logra más que en las repúblicas” (Skinner, 2003:61).*

Por su parte, los republicanos aseveraban que para que una comunidad pudiera conservarse libre, debían elegir a sus gobernantes y magistrados y estos a su vez debían actuar en pos del bien común.

John Milton (1660) -citado por Skinner- decía que, *“las instituciones de gobierno del estado son concebidas como un simple medio de expresión de los poderes del pueblo de un modo administrativamente más conveniente” (Skinner, 2003:70), por lo que, “cualquier autoridad que nuestros gobernantes puedan poseer es tan sólo “confiada a su cargo por parte del Pueblo, para bien Común de todos los que*

conforman, en quienes el poder aún permanece fundamentalmente” en todo momento” (Skinner, 2003:70).

En este sentido, la comprensión del Estado refiere a su naturaleza de servicio, ya que éste se encuentra a merced de lo que la sociedad le demande, ya que considera que la soberanía está constituida por el cuerpo colectivo del pueblo.

“El cuerpo del pueblo es en todo momento el poseedor del “supremo dominio” y por lo tanto “el señor de la república” (Skinner, 2003:83).

Sin embargo, los teóricos del siglo XVII partían de la siguiente argumentación: para que un Estado fuere republicano, debería existir un contrato entre el gobernante y el gobernado, y de no existir, no existiría el Estado como tal. Es decir:

“La tesis propuesta por todos estos autores es pues, el acto de someterse a un soberano es lo que nos transforma de una multitud en una unión, y por lo tanto en una persona, ¿cuál es entonces el nombre de esa persona? (...) el nombre de la persona que creamos es état o estado” (Skinner, 2003:94).

Es así que, pese la forma en que el Estado despliegue su fuerza y orden no le quita el hecho natural de ser un contrato social. Guerrero apunta que, *para Weber “el Estado debe entenderse como un Instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio de la acción física para mantenimiento del orden vigente” (Guerrero, 1980:69).*

Por lo cual, se entiende que un Estado puede ser feudal, monárquico, capitalista, socialista, entre otras características que adquiera por el modo en que este ejerza el poder, no obstante, su naturaleza lo define como aquella *“Institución que creamos mediante el acto de someternos al gobierno” (Skinner, 2003:96).*

Partiendo de este principio, tenemos que el Estado concreta ese poder en las instituciones que serán las encargadas de hacer valer el poder del orden y velar por las necesidades del pueblo. Estas Instituciones tomarán a su cargo todo lo que confiera el carácter público de la sociedad; por lo que antes de continuar, es necesario definir lo que se entiende por público y privado.

Los asuntos públicos del Estado

A lo largo del tiempo la distinción entre lo público y lo privado ha traído debates en el entendimiento del querer distinguir que abarca una y otra esfera, sin embargo, este debate se suscita debido a que ambas esferas han cambiado con el tiempo, y esto responde al querer hacer de la política para asegurar el “orden social”, así como a las transformaciones sociales que se han visto permeadas por la articulación local-global; Ramírez Kuri (2000) lo dice de la siguiente manera:

“Este debate se desarrolla en circunstancias de articulación local-global y de predominio del capitalismo flexible; de cambios estructurales en la relación Estado, sociedad y territorio, y de innovaciones tecnológicas y científicas sin precedentes” (Castells, 1997 en Ramírez, 2000:39).

El origen de tales distinciones se remontan a las concepciones griegas de *oikos* y *polis*; el *oikos* alude al ámbito privado de la vida humana, a lo individual, lo íntimo, lo doméstico, a lo familiar y adquiere significación en la vida social a partir de su configuración en la propiedad privada, concepto que en este caso resultó herencia de la tradición romana que postuló la noción de “cosa privada” (*res privada*) que aludía a la importancia del espacio privado en donde ha predominado la protección de las fronteras que separan a lo privado del mundo común y que ha dado beneficio a la acumulación de la riqueza.

Por otro lado, se encuentra la *polis*, lo público, que “se constituyó en el propiamente ámbito político, donde los hombres libres e iguales abordaban

colectivamente los problemas comunes de la ciudad” (Retamozo, 2006:28). Lo público puede expresarse en lo que puede verse y que tiene cabida en el mundo común, en donde los individuos se relacionan entre sí y en donde esta sociabilidad, resultado de esta interacción, requiere de un orden social. Así mismo, la polis se encuentra ligada a la política, a los vínculos de asociación y compromiso mutuo, que se configuran en el espacio público cuando se articulan los objetivos comunes que se construyen a través de la acción y el discurso y que adquieren un sentido cuando se dan conocer.

Retamozo apunta que:

“la distinción en cuestión sustenta una relación directa con la vida política al ordenar el mundo humano en ámbitos que remiten a lógicas de funcionamiento distintas, define actores legítimos en cada una y construye fronteras entre lo que compete a la comunidad política y lo propio como individuo como “privado”” (Retamozo, 2006:27).

No obstante, la discusión en torno a lo que a cada esfera le concierne –como se menciona anteriormente- viene a transformarse con la emergencia del capitalismo y las relaciones resultantes de la modernidad, quienes condicionan un nuevo orden social a partir de la tensión que se genera entre el ámbito político y el régimen de acumulación individual. En este nuevo régimen de acumulación los actores se configuran constantemente, pasando de un ámbito público a un ámbito privado, esto para el mantenimiento del mismo régimen.

“Es decir, la fuerza del mercado suponía un espacio de intercambio “libre” entre individuos privados y a la vez era necesario –para garantizar ese espacio mercantil- cierto ordenamiento político que propendía a intervenir en el espacio libre de los individuos” (Retamozo,2006:29).

De esta forma, el mercado es concebido como el espacio privado donde las libertades pueden confluir y *“donde los seres humanos son responsables por sus actos y, por ende, de su situación”* (Retamozo, 2006:29).

Es así que, la dicotomía entre lo público y lo privado puede vincularse –dice Retamozo- desde una división entre lo social y lo político, del mercado y el Estado, y de lo personal respecto lo colectivo; sin embargo, en el orden social moderno liberal, la división dicotómica del Estado versus Mercado confiere las siguientes significaciones: al Estado se le asocia con la dominación y se le atribuyen ahora calificativos ligados a lo secreto, mientras que al Mercado, se le reconoce como un espacio de intercambio libre, que se regula por la responsabilidad de cada individuo, y el cual se le adjudica el poder moralizador que llega a cuestionar el poder despótico del Estado.

Como veremos más adelante, en un régimen de acumulación capitalista, el poder del mercado requiere que su presencia sea institucionalizada para el logro y la permanencia del orden social.

“El nuevo orden social capitalista necesitó de ambos para consolidarse, en tanto precisaba de la conformación de unidades burocrático-administrativas estables (los Estados Nacionales) y una diferenciación entre esferas de la sociedad (Estado y Mercado)” (Retamozo, 2006:29). *De esta forma se construye una esfera público moderna (burguesa) caracterizada por la racionalidad, el acceso irrestricto, la epojé de jerarquías y diferencias de status, el control y la ausencia de poder y coacción”* (Retamozo,2006:30).

Retamozo (2006) concluye que pese a la configuración de esta esfera público moderna, los espacios públicos ahora se construyen por públicos diferentes con intereses y objetivos en común, quienes se organizan y articulan para contribuir al orden social. En esta construcción existen consensos y disputas, es decir,

relaciones de poder y lucha de clases; lo que finalmente resulta ser la forma en que se hace la política.

El origen y objetivo de la administración pública en el Estado capitalista

Lo que atañe a la vida pública de la sociedad se confiere a los asuntos que deberá velar el Estado, y este lo hará a partir de las Instituciones y ministros que se encargarán de ejecutar las decisiones del ejecutivo. Sin embargo, como veíamos anteriormente, el régimen en que se sustentará ese Estado está condicionado por las relaciones desplegadas entre: la sociedad, el Estado y el mercado, este último cobra una fuerza relevante en el Estado capitalista neoliberal.

En este nuevo orden que implanta el capitalismo, lo privado se institucionaliza, por lo que esa individualidad, es decir, el hombre concebido en su espacio privado como aquel individuo egoísta, pasa a ser un ser abstracto, sin distinciones particulares, un “ciudadano” en términos igualitarios para el Estado.

“En el Estado capitalista el hombre es concebido como un ser abstracto y formal, un hombre imaginario (...) el capitalismo ha desencadenado “el individualismo egoísta de la burguesía” (...) a través de la creación de un Estado político que, convirtió los derechos de los hombres, en derechos “ciudadanos”, convirtiéndolo así en un hombre universal, abstracto, imaginario y sin presencia política” (Guerrero, 1980:91).

No obstante, como categoría antagónica se encuentra la sociedad civil, en donde el hombre puede mostrarse en esa privacidad que pierde al convertirse en ciudadano. En ella puede reunirse con otros individuos que compartan los mismos intereses y objetivos y de esta forma distinguirse y adquirir identidad propia.

Mientras tanto, en el Estado encontramos a seres ficticios, confluidos en su totalidad para pertenecer a una sola identidad, lo que resulta necesario para la conformación de los Estados Nacionales, en donde la sociedad legitima el poder que le otorga a éste mediante el pacto del que hablamos anteriormente, y de esta manera se dice que el Estado representa los intereses de todos. Sin embargo, al converger ambas fuerzas antagónicas, tenemos que el Estado, como escenario político, se encarna del conflicto entre clases, por lo que podemos distinguir entre dominados y dominantes.

“Es así que en una sociedad capitalista tenemos por un lado a las clases dominantes –burguesía- y por el otro a las dominadas. Las primeras fraccionadas se unifican en el Estado, por lo que el Estado responde a los deseos e intereses de estas clases dominantes. Cuando el Estado se organiza, lo hace en torno a las demandas de estas clases por medio de Instituciones” (Guerrero, 1980:70).

Siendo que, el Estado tiene el monopolio de la violencia física, y al representar los intereses de las clases dominantes, estas por consecuencia aspiran a la obtención de ese monopolio, el cual se encarna en las instituciones que organizan el poder de unas clases contra otras, y se concretan en el ejército, la policía, los tribunales, jueces y las figuras de poder que emanan del Estado.

“El Estado capitalista, de este modo, ostenta, por la lucha de clases, una autonomía relativa con respecto de las clases dominantes para proteger los intereses no del Estado, ni de las clases dominadas, sino de las clases dominantes mismas” (Guerrero, 1980:72).

Así, el Estado presenta el interés de las clases dominantes (las clases poseedoras, los terratenientes y capitalistas) como el interés colectivo de la nación, por lo que requiere la presencia del Estado Nacional como medio de representación de toda

la sociedad en su conjunto y de esta forma, el Estado Nacional tiene la función de mediar esta lucha de clases, en donde en realidad sólo existen vencidos.

De esta manera, el Estado capitalista burgués además de desempeñar la función de dominio, crea el escenario ideal para la explotación de las clases dominadas, así como, las condiciones de reproducción material; por lo tanto, *“el Estado se organiza en gobierno¹⁵ y éste, al actuar, asume, por este hecho, el carácter de administración pública que va a relacionar al Estado y a la sociedad”* (Guerrero, 1980:74).

Por su parte, el gobierno, derivado del carácter público del Estado, es la forma de organización y accionar del dominio de clase y por lo tanto, la administración pública nace con la finalidad de relacionar esta organización de dominio con la sociedad, es decir, funge como mediadora de los conflictos entre ambas fuerzas; sin embargo, esta alberga en su interior la misma naturaleza de poder heredada por el Estado, por lo que, su accionar tiene una doble naturaleza, el de poder político y la dirección administrativa.

Guerrero (1980) apunta lo siguiente:

“La administración pública existe en el modo de producción capitalista, por cuanto existe, como condición histórica específica, el divorcio entre Estado y Sociedad; existe por cuanto tiene la función de mediar entre ambos e individualizando a la sociedad la universalidad del Estado, actuar como delegación de éste en aquello” (Guerrero, 1980:138).

¹⁵ El gobierno –definido por Marx como: “los instrumentos de la represión, son los órganos de la autoridad, es el ejército de los jueces, los ministros, como ejercicio de poder del Estado en la Sociedad, sólo toma realidad en las clases dominadas” (Guerrero, 1980:85).

A partir de lo anterior, podemos ver que la administración pública se presenta como la delegación organizada del Estado que se hace presente en la sociedad, y que tiene como finalidad “*garantizar el imperio del capital sobre el trabajo*” (Guerrero, 1980:366), es decir, su existencia es producto de las luchas de clases, es “*una institución de clase, que crea y reproduce las condiciones de la producción capitalista*” (Guerrero, 1980:75); no obstante, su tarea fundamental es reproducir esas clases sin sus conflictos.

Por lo tanto, la administración pública sólo existe en el Estado –dice Guerrero- y enfatiza, en el Estado formal, porque el real, aquel que consiste en un pacto, desaparece por su desvinculación con las clases, es entonces que el Estado es observado como una organización con poder propio y la administración pública como medio de ejecución de ese poder (Guerrero, 1980:70).

Entendiendo que la administración pública implica una forma de organización del Estado, en donde existe una forma de dominio particular; entonces, podemos suponer que no sólo existió en el Estado capitalista. Guerrero menciona en su libro “La Administración pública del Estado Capitalista” (1980), que los orígenes de la administración pública se remontan desde los inicios de la civilización y fueron observados en las organizaciones administrativas del Estado feudal, ya que éste tenía como fin garantizar el desarrollo de las fuerzas productivas del esclavismo. Sin embargo, en la forma de producción feudal el Estado no tenía el mismo dominio ya que los Feudos eran los que establecían el orden y la reproducción material.

“El trabajo esclavo suministra todo lo materialmente necesario para la subsistencia de la comunidad y cualquier liberto se encuentra en la posibilidad de, al no cubrir sus deudas, pasar a la condición de esclavo. No obstante, el papel del Estado es un “aparato accesorio complementario”, ya

que la sociedad esclavista se autoregulaba en sus relaciones” (Guerrero, 1980:60).

No obstante, la administración pública obtiene grandes avances y se consolida en el Estado capitalista, en donde obtiene características de profesionalización, jerarquización y de burocracia, rasgos ya observados en sociedades precedentes. Por ejemplo, Guerrero (1980) menciona que estas características que obtiene la administración pública capitalista se pudieron observar en el Estado Oriental, en donde el Estado adquiría funciones que arrebatava a la sociedad realizar, como lo fueron los sistemas de tributación y las grandes obras de infraestructura.

Además, del profesionalismo, burocracia, monocracia y jerarquización, la separación entre oficio y funcionario, el sistema de salarios, el procedimiento de promoción, los procesos de adiestramiento y otros avances en la organización administrativa, que son característicos de la administración pública capitalista, fueron creados y desarrollados por el despotismo oriental (Guerrero, 1980:63).

Para Guerrero, la historia de la Administración Pública se resume con su nacimiento en Oriente, su pasividad en el feudalismo y su resplandor en el capitalismo.

Ante esto, podemos entender que de aquí sobreviene la existencia de la administración pública, entendida comúnmente como *“el instrumento que el gobierno moviliza para la ejecución práctica de sus programas” (Guerrero, 1980:69).*

“Como si se tratara de un autómata (...) dentro de esta caracterización general como un aparato, como una organización, un instrumento, una acción instrumental o el efecto de una acción instrumental. En todo caso, la administración pública es considerada como un ente con cuerpo propio –la

burocracia- y una vocación natural: poner en la práctica los designios del Estado” (Guerrero, 1980:68).

Sin embargo, la Administración Pública no sólo es entendida bajo la cristalización de la burocracia o la consumadora de las decisiones del Estado, ya que esta sobreviene del Estado mismo y este es explicable por medio de la relación con las clases sociales, por lo que, la Administración Pública es igualmente explicable por medio de esta relación.

Para poder entender cómo es que se configura la administración pública en la sociedad, es necesario tener presente la relación que se tenga entre clases sociales y aparato gubernamental. Es decir, en una sociedad capitalista, *“las condiciones materiales de existencia y las relaciones de producción que engendran constituyen los cimientos del edificio de la sociedad y el Estado, así como las formas determinadas de conciencia que le son correspondientes” (Guerrero, 1980:66).*

Según Weber, la Administración Pública es ese aparato administrativo –visto desde lo formal- que detenta y ejerce el monopolio de la violencia física, es un centro de poder, por lo que convierte a la administración pública en el poder mismo de las clases dominantes.

Es así que, el estudio de la administración pública toma impulso a principios del siglo XX y para la década de los cincuenta, era ya vista como una organización hacedora de política, entendiendo a la política como una categoría analítica con un propósito general y con una propuesta de acción específica para alcanzar una situación social deseada. *“Es en un doble sentido un curso de acción, el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones” (Aguilar, 1996:25).* Por lo que, no podemos limitar el hacer de la

política en sólo los condicionamientos de la administración pública, ya que esta se produce en las organizaciones de la sociedad al estar en contacto con el Estado.

Ya habiendo comprendido el origen del Estado, su evolución, su concepción en el modo de producción capitalista, los asuntos que se le confieren a éste y cómo es que concretiza sus decisiones por medio de la administración pública, la cual surge como mediadora de los conflictos entre sociedad y Estado, pero que finalmente guarda en su naturaleza el poder y dominio que representan las clases dominantes y el Estado mismo. A continuación, se presenta la historia del surgimiento de la política pública como cristalización de aquellas decisiones del ejecutivo para atender los problemas públicos.

El surgimiento de la política pública

Podemos inferir que las políticas públicas surgen de la administración pública y dado la naturaleza de esta última, se deduce que, la política pública no sólo sirve al interés público. Es decir, tomando en cuenta que la administración pública representa las decisiones de las clases dominantes representadas en el Estado, entonces, las políticas públicas son las decisiones y objetivos de esos grupos que se encuentran representados en el interior del Estado.

Zimerman (2003) lo reincide de la siguiente manera:

“Dicho de modo más sencillo, quien cuenta con la alianza del circuito económico, financiero, e industrial, tiene el poder y determina las políticas a seguir” (Zimerman, 2003:4).

Es necesario reconocer que la política pública es la concreción de las decisiones de las clases dominantes para reforzar el ordenamiento social preexistente y se le define como el medio de actuación de la Administración Pública en la sociedad.

Por lo tanto, siendo que la lógica de la existencia de la Administración Pública era conciliar, o ser el puente de unión entre sociedad y Estado, por su parte, la política pública tuvo como primer interés el estudio de la conducta individual y social, por lo que requería ese acercamiento con la sociedad, para estudiarla; de aquí que, hayan surgido los analistas sociales, quienes contribuyen al quehacer de la selección de los asuntos importantes que atender en la sociedad, para posteriormente formular y ejecutar las políticas a través de métodos sociales.

El término de “*public policy*” (política pública) derivado del vocablo anglosajón, toma la palabra griega *polis* para referirse a la política –sin confundirse con los otros significados de política mencionados anteriormente- que en conjunto con public (público) refiere a la conducción de los asuntos públicos o estrictamente a los asuntos derivados de la administración gubernamental (Pineda, 2007:7).

No obstante, el término de “política pública” debe distinguirse del estudio de la ciencia política, ya que este último estudia el poder y la toma de decisiones; mientras que, las ciencias de las políticas se preocupan más por la teoría general de la elección, la cual “*centra su preocupación en la formación de decisiones políticas y su puesta en marcha*” (González, s/f: 104).

La aparición del quehacer del término refiere al mandato del Presidente Wilson (1887) en Estados Unidos, quien era defensor de la separación de la “*decisión política ante la ejecución burocrática*” (González, s/f: 102); es decir, tenía la intención de manejar la administración del Estado de manera profesional, con la fidelidad y compromiso político que la burocracia no poseía. Recordemos que en el siglo XIX, se fortaleció el pensamiento positivista, en donde la razón era un elemento primordial que garantizar, de esta forma, el positivismo marcó el quehacer de la administración pública y por consiguiente de la política pública de aquellos tiempos.

Sin embargo, el estudio de la política pública como tal data de la segunda mitad del siglo XX, en años de la posguerra, con una propuesta de Harold Laswell (1951) quien usó por primera vez el término en el ámbito científico y lo definió como: *“quien obtiene qué, cuándo y cómo”* (Pineda, 2007:9), siendo su tarea principal *“seguir detalladamente los procesos de transformación social, difusión y reflujos a nivel mundial, para estimar el significado de acontecimientos específicos...”* (González, s/f: 105).

A Laswell le importaba aumentar la racionalidad de las decisiones, por lo que su propuesta era que las ciencias políticas incluyeran métodos de investigación y fueran evaluadas en torno a la eficacia, sin olvidar proyectar valores, fines y prácticas. Aguilar (1992) apunta que:

“Se preocupó fundamentalmente por impulsar y profesionalizar el análisis de políticas, para contrarrestar las tendencias burocráticas y oligárquicas. Visualizó una profesión que pudiera promover tanto la educación de la población como la amplia participación dentro de un proceso político democrático” (Aguilar, 1992:8).

Dentro esta concepción del término de acuerdo a Laswell, hablamos de la política pública como la elaboración de un plan de acción más participativo, más conciliador y desafiante en términos del poder en la toma de decisiones del Estado.

Ya para 1960, el estudio de políticas públicas toma fuerza debido a su asociación con el Estado de Bienestar y se manifestaba mediante el análisis de especialistas y académicos, volviéndolos imprescindibles del accionar racional de la política y de esta forma en la contribución positiva a los problemas sociales. No obstante, algo que caracterizó la política pública de ese momento, fue su carácter tecnócrata y elitista, puesto que el escenario fabril de la política era terreno de unos cuantos, estos comúnmente eran los que estaban más cercanos al Estado y/o los más “preparados” para la toma de decisiones.

Algo que se perdió de vista fue que, el análisis de unos pocos podía corromper esa racionalidad que propiciaba el abuso de los intereses políticos. *“La objetividad aparente, que parece ser leal a la razón, se convierte realmente en una traición inconsciente: el estilo tecnocrático y su imaginería se vuelven parte de la retórica política”* (Aguilar, 1992:5).

Además, debido a su apogeo, el análisis de éstas se hizo atractivo y pudo visualizarse como un negocio rentable (como una mercancía vendible) para gobiernos y la academia, y un error fue hacer a un lado el análisis de las dinámicas de poder y sus efectos en la gestión de ellas mismas. Además, estos estudios *“generalmente buscaban servir a los objetivos de los poderes constituidos, reforzar el ordenamiento social existente y presentar enfoques de los problemas con una óptica de suma positiva, exenta de conflictos y cambios estructurales”* (Pineda, 2007:6).

Finalmente, para 1980, la política pública ya era considerada un producto que permitía visualizar las transformaciones del sistema con una mirada multidisciplinaria, la cual se ocuparía de analizar las políticas no sólo en la asignación racional de recursos, sino en aquellos aspectos que podían mermar su impacto, como lo político, lo administrativo, lo organizativo y lo gerencial. Su carácter multidisciplinario permitió una participación más plural, permitiendo a la población influir de forma constante y más relevante en las decisiones del Estado.

El nuevo período de la política pública de la última década del siglo XX abre un parteaguas en la forma de hacer la política, por lo que esta se ve como el producto de la interacción entre gobierno y sociedad, quienes en conjunto orientan la realización de acciones para resolver problemas que consideran de beneficio público. De manera que, la política pública *“se proyecta como un proyecto participativo, que desafía el conjunto de relaciones de poder y anticipa cambios importantes en el mundo político”* (Aguilar, 1992:9).

Sin embargo, el análisis y redefinición del quehacer de la política pública tuvo impulso con las crisis fiscales de los años setenta y ochenta, que lograron colocar a las políticas públicas como prioridad de las agendas de gobierno, quienes se obligaron a reestructurar sus políticas para lograr una estabilización, así como reordenar sus finanzas en el marco del costo-eficiencia.

Para Aguilar (2011), la política pública adquiere la definición de: *“plan de acción del gobierno orientado al cumplimiento de una función pública, la atención de un problema público o a la provisión de un servicio público, que son complejos, multidimensionales e integrados por varios elementos”* (Aguilar, 2011:18).

Pronto el estudio y análisis de las políticas públicas se consolidaría en una disciplina que según Aguilar Villanueva, llenaría el vacío del conocimiento *del cómo se toman las decisiones de gobierno:*

“(…) bajo cuales supuestos, consideraciones y procedimientos, con cuáles formas de interacción entre los actores políticos y sociales, y para saber si las decisiones se toman con base en datos, análisis y cálculos racionalmente probados, que favorecen la eficacia de la acción decidida, o si en cambio se sustentan en otros criterios que podrán perjudicar no solo su eficacia real sino su mismo carácter público” (Villanueva 2013, en CEDRSSA, 2016:4-5).

Así, el estudio de políticas públicas trasciende del ámbito político y se vuelve más exigente, no sólo en su análisis, sino en la toma de decisiones, las cuales requieren ya de un diagnóstico previo de la situación a intervenir, así como, una evaluación de impactos posterior a su aplicación; esto, para lograr incidir en la sociedad o propiciar los cambios que se desean realizar con un mayor aprovechamiento de los recursos. González señala: *“La racionalidad se convertirá en el criterio preeminente de la acción”* (González, s/f: 107).

No obstante, la política pública como forma de acción racional debe traducirse de igual manera en aquello que el gobierno decide hacer o no hacer, es decir, dado a que la política pública es el accionar del gobierno para intervenir en lo que considera prioritario atender en un sin fin de problemas que aquejan a la sociedad, condicionado bajo presupuestos limitados, se dice que aquello que decide no atender de forma deliberada –voluntaria-, es de igual forma política pública.

“En la fase previa de la deliberación son numerosos e importantes las decisiones que se toman, pues se decide si algo es realmente problema público o no, si el gobierno debe actuar o no, cuáles son los pros y los contras de actuar o de no hacer nada; se decide también en qué consiste el problema, cuáles son sus componentes, sus causas y sus efectos (...) cuáles son los recursos financieros legales y humanos que se necesitan, qué resultados deben esperarse de las acciones de la política y antes de cuánto tiempo, etc.” (Aguilar, 2011:21).

Por otra parte, el análisis del término de política pública difiere de la política gubernamental debido a que la primera se gesta en un “ámbito *abierto y democrático*” (Pineda, 2007:11), ya que se lleva a cabo en el ámbito público, en el ámbito de los intereses comunes, con la participación de diversos actores, entre ellos la sociedad civil; tratando de conciliar nuevamente el divorcio de la Sociedad con el Estado -objetivo primario de la Administración Pública-. Por otro lado, la política gubernamental se ejecuta de manera aislada y es encontrada comúnmente en regímenes autoritarios.

Respecto a lo anterior, la época de los años ochenta se representó por una insurgencia de los conceptos y objetivos que acompañan a la democracia, por lo que en países como México se dio el escenario específico para el estudio y análisis de las políticas públicas bajo la exigencia de un gobierno más representativo, transparente, competente y eficaz.

De esta forma, la política pública se vuelve colectiva, limitada, continua y evolutiva, ya que se enmarca en la sociedad misma, en un supuesto de un cambio y mejora constante, por lo que varios autores proponen segmentar su estudio en etapas. Por ejemplo, Brewer y De León (1997), proponen hacerlo por medio de *“un proceso conformado por sistemas y niveles, articulado en seis etapas: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación”* (González, s/f: 108).

Bajo las presiones políticas de la sociedad, el Estado por medio de su aparato administrativo busca eficientar sus procedimientos, por lo que somete a procesos sus políticas, y un paso importante en este proceso es la evaluación como símbolo de “transparencia”, esto para lograr restablecer el orden social ya resquebrajado por las crisis del sistema. De esta forma, busca recoger las demandas de la sociedad, las produce en objetivos, calcula los recursos públicos, las implementa y posteriormente las evalúa y redefine, esto para mantener la legitimidad de su poder.

Omar Guerrero (1993) refiere que la política pública tiene como efecto *“consolidar situaciones conflictivas o establecer incentivos para la cooperación social (...) en suma, es un esfuerzo desenvuelto a través de pautas prefijadas para resolver o administrar disputas políticas o promover de incentivos de racionalidad para asegurar metas convenidas”* (CEDRSSA, 2016:8-9).

Pero, no todas las políticas públicas comparten la misma naturaleza en su creación o los mismos objetivos a realizar. Th. J. Lowi (1964) introduce la primera clasificación de políticas públicas y dice que dentro de estas podemos encontrar a) *políticas distributivas*, que responden a resolver el problema por medio de la asignación de recursos; b) *políticas regulatorias*, que tratan de regular las conductas sociales mediante prohibiciones o generación de incentivos; por otro lado, tenemos a las c) *políticas redistributivas*, que se caracterizan por tratar con

problemas estructurales y que por lo tanto debe generar cambios de la misma índole, cambios que tengan que ver con cambios en las estructuras de poder, en la propiedad, en el status social, etc.; y por último, tenemos las d) *políticas instrumentales*, que buscan soluciones a partir de lo que crea el propio conflicto.

Así mismo, Méndez Martínez¹⁶ asegura que hay una escala de variación en las políticas públicas, que van de las activas a las pasivas, encontrando términos medios entre ambas; es decir, hay políticas que obtienen mayores impactos y legitimidad, mientras que otras, resultan ser políticas pasivas, implementadas de manera jerárquica e impositiva, que no tienen ningún efecto ni apropiación en la sociedad.

Esta clasificación representa una tipología que nos puede dar respuesta del por qué algunas políticas tienen cierto comportamiento y por ende impactos y efectos diferentes en la sociedad.

Ciertamente, la naturaleza y objetivo de una política condicionarán los efectos e impactos que resulten de su aplicación; sin embargo, es necesario tomar en cuenta que el contexto, el marco normativo del Estado y las relaciones de poder, serán los condicionantes más importantes para que una política pública resulte exitosa. Por lo tanto, es y ha sido un error suponer que una política que funcionó correctamente en un lugar, se desarrollará de la misma manera en otro lugar diferente.

Zimmerman(2003) concluye que, las políticas públicas adquieren condicionantes funcionales que surgen de la historia de las sociedades, por lo que es importante tomar en cuenta durante la formulación e implementación de las políticas, las redes de actores que confluyen para que esta sea exitosa o no, así mismo, deberán tomarse en cuenta los contextos no sólo presentes, sino pasados que

¹⁶ Ver Méndez Martínez, José Luis (2015). *Análisis de políticas públicas: Teoría y Casos*. El Colegio de México, México. pp. 125-143.

podrán darnos una retrospectiva de los éxitos y errores antes cometidos en temas de política y que nos ayudarán a retroalimentar nuestros escenarios futuros.

“No es posible pensar las políticas públicas asimilando sólo las experiencias históricas, pero tampoco es aconsejable encerrarse en cuestiones exclusivamente técnicas, despreciando el pasado y el contexto de aplicación” (Zimmerman, 2003:10).

El surgimiento de la política social

Derivado de la tensión perpetuada entre la sociedad y el Estado, tenía que haber aquello que reconciliara ese pacto, que mitigara las desigualdades originadas del sistema capitalista; algo que coadyuvará al establecimiento del orden social entre dominados y dominantes. El régimen liberal se encontraba en crisis en muchos países, y los levantamientos sociales -en gran mayoría armados- sumados a las guerras, tuvieron cabida a principios del siglo XX; ante estos sucesos, muchos de estos países consiguieron su independencia y con ello se establecieron y configuraron muchos Estados Nacionales, por lo que necesariamente el rol del Estado tenía que cambiar, satisfacer y representar los deseos de la nueva sociedad.

La primera tarea que tuvieron estos nuevos Estados consistió en disminuir las desigualdades que el régimen liberal había consolidado y bajo el enfoque estructuralista, señala Esping-Andersen(1993) *“(...) trató de aprehender en su totalidad la lógica del desarrollo (...) y se inclinó por acentuar las similitudes entre las naciones en lugar de sus diferencias, siendo la industrialización o el capitalismo sobre determinantes de las variaciones culturales o de las diferencias en las relaciones de poder”* (Esping-Andersen,1993:31).

Posterior a la Segunda Guerra Mundial, muchos países optaron por conseguir un desarrollo bajo la bandera de la industrialización, en donde el Estado constituía el

agente modernizador; configurando así una forma de capitalismo de Estado, un “Estado de Bienestar”.

Ramírez Kuri (2000) cita al respecto:

“Frente a esta tensión plantea respuesta el Estado de bienestar, que por medio de la asignación de derechos ciudadanos incorpora principios redistributivos que contrarrestan el impacto negativo del mercado capitalista y de las diferencias de clase en las oportunidades individuales y, por tanto, generan compromiso con el sistema” (Turner, 1993:2001; en Ramírez, 2000:47-48)

De esta forma, el Estado de Bienestar se relaciona con el aseguramiento de los servicios sociales mínimos que intervienen para una reproducción social digna – que suelen estar relacionados con salud, educación, vivienda, seguridad social y aquellos que intervengan en la mejora del bienestar-, traducida por el Estado en ciudadanía, debido a que esta se configura a partir del:

“(...) conjunto de prácticas sociales que definen el ser miembro de una sociedad altamente diferenciada en la cultura y en las instituciones, y donde la solidaridad social se sustenta sólo en valores universales. Desde esta perspectiva, la ciudadanía se plantea en oposición a formas particularistas de compromiso social tales como la familia, la comunidad local, vecinal y la etnia” (Turner, 1993:5; en Ramírez, 2000:47-48).

Así, el Estado de Bienestar trata con personas homogéneas “ciudadanos” que poseen las mismas necesidades, y bajo este supuesto funge como único gestor de los bienes colectivos a través de la administración pública, caracterizada por una nueva burocracia “*racional, universalista y eficaz*” (Andersen, 1993:31).

Por consiguiente, el Estado de Bienestar se caracterizó por configurar redes de apoyo para la ciudadanía, en donde no sólo intervienen actores relacionados con el gobierno, sino todos aquellos interesados en mejorar el bienestar de las personas. No obstante, la administración social -derivada de la administración pública, pero especializada en la gestión del tema social- fue la encargada de gestionar aquellos apoyos que en un primer momento fueron exclusivos del Estado, por lo que esta partió del estudio de la estructura, función y organización de los procesos e instituciones administrativas, así como el estudio de necesidades y problemas sociales; los costos; los impactos; y los actores involucrados en el proceso del quehacer de la política social.

Por lo tanto, la institucionalización de los derechos sociales –que incluye derechos laborales, de seguro de desempleo, servicios de salud y educación- encajó perfectamente en el Estado de Bienestar, ya que se asoció a éste el incremento de satisfacción que sería resultado de esta nueva sociedad desarrollada, en donde el Estado tenía la tarea de proveer un rango de servicios para las personas con necesidades y problemas particulares.

Para Lalioti (2017), *“el discurso sobre el papel del Estado en el bienestar enfatizó el reequilibrio del contrato social entre el Estado y el individuo y entre los derechos y las responsabilidades”*¹⁷(Lalioti, 2017:49).

De esta manera, la administración social de mediados del siglo XX tuvo como objetivo formular, articular e implementar la política social, vista como instrumento que permite el reconocimiento y satisfacción de necesidades y problemas humanos. Por lo cual, Spicker (2014) comentaba que a partir de su creación, la administración social representa *“un campo dedicado a preparar a las personas*

¹⁷ Lalioti (2017) *“the discourse on the role of the state in welfare emphasized the rebalancing of the social contract between the state and the individual and between rights and responsibilities”* (Lalioti, 2017:49). Traducción propia.

*para el trabajo en los servicios sociales en la práctica*¹⁸ (Spicker, 2014:1). Es decir, la administración social requirió de la preparación de un grupo de personas que formarían parte de esta nueva burocracia, a la cual se le había sido otorgado nuevas funciones de atención ciudadana.

Anderson (1993) por su lado, menciona que, ante las secuelas de esta modernidad industrializada, la política social se hace necesaria como medio para reconstruir y reconfigurar aquellas estructuras de reproducción social tradicionales -tales como la familia, la iglesia, los gremios, etc- que este nuevo orden social -caracterizado por una avanzada industrialización y un aumento de urbanización- había destruido.

La política social obtiene un carácter multidisciplinario ya que tiene que ver con un tema de persona, de bienestar, de política, y de carencias sociales (Spicker, 2014).

Para Titmuss (1974), la política social puede tener varios significados y objetivos, sin embargo, ésta siempre tendrá connotaciones económicas, políticas, de bienestar y de búsqueda de una igualdad.

*“Primero, pretenden ser benéficos: la política está dirigida a proporcionar bienestar a los ciudadanos. En segundo lugar, incluyen objetivos tanto económicos como no económicos; por ejemplo, salarios mínimos, estándares mínimos de mantenimiento de ingresos, etc. En tercer lugar, implican alguna medida de redistribución progresiva en el control de los recursos de ricos a pobres”*¹⁹ (Titmuss, 1974:29).

¹⁸ Spicker (2014) *“a field devoted to preparing people for the work in social services in practice”* (Spicker, 2014:1). Traducción propia.

¹⁹ Titmuss (1974) *“First, they aim to be beneficent - policy is directed to provide welfare for citizens. Second, they include economic as well as non-economic objectives; for example, minimum wages, minimum standards of income maintenance and so on. Thirdly, they involve some measure of progressive redistribution in command-over-resources from rich to poor”* (Titmuss, 1974:29). Traducción propia.

Por lo que, hay un debate al hablar de la política social como una disciplina; su carácter multidisciplinario permite que en su ámbito confluyan en su elaboración, estudio y análisis una combinación de ciencias sociales que le otorgarán diversas significaciones y que darán como resultado una variedad de políticas con diversos enfoques y actores relacionados e involucrados.

A diferencia de la política pública -la cual se interesa en el proceso de cómo es que se hace y se aplica la política, es decir, su estudio y evolución ha surgido a partir del cuestionamiento del cómo y quiénes son los que toman las decisiones-, la política social le interesa el método, el cómo es que se hacen llegar las políticas a los ciudadanos, y qué impactos tienen éstas en el desarrollo de su bienestar. Titmuss apunta en palabras de T.H.Marshall (1965): *“Política social” no es un término técnico con un significado exacto. . . se toma para referirse a la política de los gobiernos con respecto a las acciones que tienen un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, brindándoles servicios o ingresos* ²⁰ (Titmuss, 1974:30).

De acuerdo a lo anterior, la política social tiene un interés particular en la búsqueda del desarrollo y la inclusión social a partir del otorgamiento y facilitación de servicios sociales -de aquí a que se le relacione con el surgimiento del Estado de Bienestar-; este tipo de políticas, exigen un cambio en el quehacer, es decir, exigen al Estado el cumplimiento del contrato social y que éste represente no sólo los intereses de la minoría empoderada. Con esto, lo que el Estado obtiene es mantener el orden social y la estabilidad política, conciliar el Estado con la Sociedad, lo que resulta determinante para los fines del desarrollo y de crecimiento económico.

²⁰ Titmuss (1974) *“Social Policy” is not a technical term with an exact meaning. . . it is taken to refer to the policy of governments with regard to action having a direct impact on the welfare of the citizens, by providing them with services or income.* (Titmuss, 1974:30). Traducción propia.

Titmuss (1974), apunta al respecto: *“Pero, por supuesto, se puede argumentar que la política social (o, para ser más precisos, un sistema de bienestar social) es simplemente parte de los mecanismos de autorregulación integrados en un sistema social "natural" ²¹ (Titmuss, 1974:26).*

Sin embargo, así como la política pública se ve supeditada por una serie de fenómenos que influyen en todo su proceso, desde su elaboración hasta su evaluación; la política social de igual forma se encuentra condicionada por diversas consideraciones ideológicas, sociales, económicas y políticas. Thandika (2005) menciona algunas:

“(...) la ciudadanía, la construcción de la nación, los juicios sobre las fuentes de pobreza y la conducta de los pobres, la fe en la eficacia del mercado, las ideologías políticas, las teorías del comportamiento humano, las capacidades burocráticas, las estrategias económicas generales y presiones y consideraciones internacionales” ²² (Mkandawire, 2005:7).

De aquí que, se derive un universo tan diverso de políticas sociales que responden y caracterizan diversos regímenes de bienestar. Por lo tanto, como refiere Esping-Andersen (1993), “no hay un solo tipo de régimen de bienestar”, y lo fundamenta bajo el supuesto de que cada régimen de bienestar se configura de acuerdo al régimen político económico y social en el que los Estados estén fundados en ese momento, y esto condicionará la formulación e implementación de las políticas sociales. De esta forma, el Estado de Bienestar no puede ser entendido sólo como el concesionario de servicios públicos; él dice que tenemos que tener en cuenta *que*:

²¹ Titmuss (1974) *“But it can, of course, be argued that social policy (or, to be more precise, a system of social welfare) is simply part of the self-regulatory mechanisms built into a 'natural' social system” (Titmuss, 1974:26). Traducción propia.*

²² Thandika Mkandawire (2005) *“(...) citizenship, nation-building, judgements on the sources of poverty and the conduct of the poor, faith in the efficacy of the market, political ideologies, theories of human behaviour, bureaucratic capacities, overall economic strategies, and international pressures and considerations (Mkandawire, 2005:7). Traducción propia.*

“las actividades del Estado están entrelazadas en la provisión social, con las del mercado y el papel de la familia. Estos son los tres principios fundamentales a los que hay que dar un mayor contenido antes de hacer alguna especificación teórica sobre el Estado de Bienestar” (Esping-Andersen, 1993:41).

Es decir, la relación que mantenga el Estado, el mercado y la familia son fundamentales para el entendimiento del orden social, así, el régimen político-social de un país²³ puede comprenderse a partir de la relación que guardan estas tres esferas. Por lo que, su aportación en el tema es la distinción de tres modelos de regímenes de bienestar²⁴ que él ha identificado y que Spicker (2017) resume perfectamente en el siguiente párrafo:

“Los “regímenes liberales”, incluidos los Estados Unidos y el Reino Unido, están orientados al mercado y ofrecen bienestar de forma residual, como una red de seguridad, en el supuesto de que la mayoría de las personas se ocupará de los problemas a través de sus propios recursos. Los “regímenes corporativos”, como Alemania y Francia, han presionado el bienestar al servicio de la economía, organizando su entrega al integrarlo con representaciones de empleadores, sindicatos y otras agencias clave. Los “regímenes socialdemócratas”, exentos por los países escandinavos, tienen servicios desmercantilizados, organizándolos institucionalmente en términos que dependen de la provisión pública en lugar de los mercados”²⁵(Spicker, 2017:3).

²³ El régimen político-social refiere al sistema de gobierno establecido en un determinado territorio.

²⁴ Por lo tanto, se entiende como régimen de bienestar aquel conjunto de políticas sociales que conforman un sistema dentro de un país que ha desarrollado un Estado de Bienestar.

²⁵ Spicker (2017) *“The liberal regimes, including The United States and the United Kingdom, are market-oriented and offer welfare on a residual basis, as a safety net, in the assumption that most people will deal with issues through their own resources. The corporatist regimes, such as Germany and France, have pressed welfare into the service of the economy, organising its delivery through integrating it with representations of employers, trades unions and other key agencies. The social*

A partir de lo anterior, vemos que la relación que estas tres esferas mantienen – Estado-mercado-familia- condicionarán -y condicionaron- la forma de actuar de cada Estado de Bienestar.

Además, Esping-Andersen agrega a su análisis variables relacionadas con la intervención de estas tres esferas en la sociedad. Es decir, para él, es necesario analizar las políticas sociales de cada sociedad a partir de: su participación con el sector público o privado para la asignación y promoción de las políticas; de su análisis respecto a las relaciones que estas guarden con el mercado desde el grado de desmercantilización o no –definido por él “*cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado*” (Esping-Andersen,1993:41)-; por los niveles y efectos que produzcan en la estratificación social; por las características que guarden las políticas públicas respecto a su naturaleza (residual o universales, por tipo de cobertura, por nivel de importancia, por el tipo de alcance); por su interés en la reducción de la desigualdad; por la intervención del Estado; por el impacto en la redistribución del ingreso; y, por el nivel de ayuda en general.

Si bien, ha habido diversas críticas hacia esta tipología, es importante resaltar, que más allá de los tres regímenes de bienestar que él identifica, su aporte es justamente la identificación de las variables que nos pueden ayudar a comprender el por qué algunos Estados de Bienestar tuvieron diferentes comportamientos y resultados.

Por otro lado, se encuentra el aporte de Jennifer Pribble (2010) para el caso latinoamericano; ella caracteriza cuatro regímenes de Bienestar –El de “incorporación industrial-movilizador”, el de “incorporación-industrialismo corporativo”, el de “incorporación-agraria interrumpida” y el de “exclusión-

democratic regimes, exemplified by the Scandinavian countries, have decommodified services, organising them institutionally in terms that depend on public provision rather than markets” (Spicker, 2017:3). Traducción propia.

agraria²⁶ (Pribble, 2010:212)- los cuales se configuran a partir de sus raíces históricas surgidas de su relacionalidad con la industrialización y los movimientos sociales. Para ella, donde hay mayor movilización de los grupos marginados, también existe una mayor presión hacia el Estado para cubrir sus necesidades (Pribble, 2010:194). Además, en los casos latinoamericanos, dice, se debe de contemplar además de la historia de la industrialización, las estructuras de poder institucionales y su naturaleza política, la diversidad étnica; esto dará como resultado diversas organizaciones del bienestar que responderán a fenómenos que son localizados en la región como el corporativismo y la burocracia.

Filgueira (2005) menciona al respecto en su texto “Modelos de Bienestar y Modelos del capitalismo: los límites de la transferibilidad”, que el problema de los países latinoamericanos,

“(...) no fueron exclusivamente el resultado del centralismo, la pretensión del universalismo o los enfoques estatistas y sectoriales. Por lo tanto, la descentralización, la privatización y la focalización no son su solución automática. El problema en la región ha sido el autoritarismo centralizado, la desigualdad general, las élites políticas que buscan rentas y la debilidad burocrática de los estados en la coordinación y distribución de servicios”²⁷
(Filgueira, 2005:129).

Lo que estas tipologías nos alientan es a analizar a partir de distintas variables el comportamiento que han tenido los Estados de Bienestar, visualizando como una estructura que interviene en el establecimiento del orden social por medio de una

²⁶ Jennifer Pribble (2010) “the “mobilizing incorporation-industrialist,” the “corporatist incorporation-industrialist,” the “interrupted incorporation-agrarian,” and the “exclusionary-agrarian” social policy regimes” (Pribble, 2010:212). Traducción propia.

²⁷ Filgueira (2005) (...) were not exclusively the result of centralism, the pretension of universalism, or statist and sectoral approaches. Thus, decentralization, privatization, and targeting are not their automatic solution. The problem in the region has been centralized authoritarianism, general inequality, rent-seeking political elites, and the bureaucratic weakness of states in coordinating and distributing services (Filgueira, 2005:129). Traducción propia.

reconciliación entre el Estado y la Sociedad y de la dotación de servicios y derechos sociales institucionalizados en el Estado mismo; Esping-Andersen (1993) reitera que, el Estado de Bienestar, es un sistema de estratificación per se, es una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales (Esping-Andersen,1993:44).

Sin embargo, existe un debate respecto al termino o vigencia del Estado de Bienestar, ya que, entendiendo a éste a partir de su intervención para menguar las desigualdades derivadas del sistema de producción capitalista, se dice que estas intervenciones del Estado no se han retraído, es más, se evidencia que ha habido un incremento del gasto social en los países.

Ante esto, el debate se abre, y autores como Kerstenetzky (2017) postulan que el Estado de Bienestar no se extinguió, sino que se configuró ante las nuevas transformaciones y exigencias sociales, políticas y económicas. Aquí, la política social puede ser gestionada por actores públicos y/o privados. Al respecto dice: Los nuevos riesgos exigen nuevas formas de protección, a su vez necesarias para viabilizar una vida normal en una economía de mercado (Kerstenetzky, 2017:107).

Con la participación del sector privado nuevos intereses se asoman y la oportunidad del lucro se hace presente, y ante este panorama –dice Kerstenetzky, el Estado de Bienestar que estuvo presente en el período de 1950 hasta 1970 y que se caracterizaba por ser un welfare de seguridad, preocupado por la búsqueda del bienestar y la igualdad; ahora se configura y se convierte en un welfare de servicios (Kerstenetzky,2017:135), es decir, un Estado que permite la adquisición de servicios sociales de acuerdo a las posibilidades y gustos de cada “individuo”. Lo que dio como resultado un incremento de: la desigualdad social, la estratificación social y la mercantilización de la vida.

Finalmente, concluimos que el Estado no es que se haya desligado de su relación con el mercado, éste siempre ha confluído con esta esfera, tanto que, como

decíamos en el apartado anterior, el Estado siempre ha respondido a los intereses de las clases dominantes, no obstante, en la época de los años cincuenta, el Estado respondía bajo un contexto en donde trataba de menguar las desigualdades –aclaro, siempre y cuando este respondiera a los intereses dominantes-, de conciliar el pacto con la sociedad; de esta manera, esta búsqueda por la seguridad no pudo resistir a las exigencias de los capitales.

Ahora, la búsqueda del bienestar por parte del Estado se transforma y se moldea, y pese a que sigue vigente su quehacer en el ámbito social, este se ve trastocado por una nueva estratificación social y por la presencia de nuevos actores que prometen coadyuvar al bienestar social.

La política social ante las exigencias de la globalización

Como vimos en el capítulo anterior, el fin de las economías tradicionales dio paso a nuevo orden social distinguido por una nueva sociabilidad que se da entre Estado-mercado y sociedad en un contexto de modernización y globalización, que modificó la relación Estado-capital que se había legitimado ya en el llamado Estado de Bienestar.

Sin embargo, las situaciones de estancamiento económico-sociales de los años ochenta, distinguidas por resguardar regímenes corruptos y burocráticos, propiciaron la entrada de nuevas ideologías políticas que incentivaron la búsqueda de la activación económica por medio de la liberalización de los mercados, la descentralización política, la incentivación de la competencia internacional y una nueva gestión pública distinguida por una participación mínima del Estado en lo que refiere a su responsabilidad social.

Esta nueva realidad dificulta las gestiones públicas debido a que la participación de nuevos actores no sólo nacionales, sino internacionales, influyeron en las

agendas de gobierno, restandoles no sólo participación, sino autoridad en el mantenimiento del orden social.

“En otras palabras, el número de personas implicadas en la creación y gestión de nuevas políticas hacía imposible el análisis gubernamental con las herramientas clásicas de las ciencias políticas” (Harguindéguy, 2013:119-120).

El clientelismo, la burocracia y el corporativismo que distinguió la época del Estado de Bienestar²⁸, propició en la sociedad una incredulidad respecto a las políticas de Estado, que si bien había mostrado una participación importante en cuanto a gasto social se refiere, se le cuestionó la pertinencia de las acciones implementadas, así como la duplicidad de apoyos que se brindaban en los diferentes órdenes de gobierno.

Sumado a lo anterior, y debido a la crisis del petróleo de 1970, los países se declararon en tiempo de austeridad, por lo que en esta nueva relacionalidad en donde el mercado tiene mayor participación, el Estado decidió que era necesario recortar el gasto social, así como privatizar un número importante de Instituciones que proporcionaban servicios a la sociedad.

Durante la década de los años ochenta y principios de los años noventa, la mayoría de los países realizaron estas reformas que consistían en privatizar, descentralizar y focalizar servicios y programas de apoyo, respaldados por la ideología neoliberal que se cristalizó bajo el conjunto de políticas de ajuste y estabilización que promovieron organismos internacionales como el Banco

²⁸ Cabe mencionar, que si bien el Estado de bienestar fue criticado por albergar prácticas clientelares y caracterizado por el crecimiento de una fuerte burocracia. El régimen neoliberal fortaleció dichas prácticas, y pese a que desmanteló muchas funciones sociales del Estado, el Estado se convirtió en un actor manipulable y cínico que respondió sin vergüenza a las exigencias de los intereses dominantes.

Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), las cuales se identificaron con el nombre del “Consenso de Washington”.

Este Consenso promovía la priorización del sector privado como motor y regulador de la economía y por lo tanto, una reconfiguración del modo de operar del Estado. Es decir, con esto se privilegió la individualidad y se apostaba por el aseguramiento de la competencia, aseverando que esta libertad del capital lograría una regulación per se, y a largo plazo acabaría con las brechas de desigualdad y pobreza.

Ante este panorama de reconfiguración social, no solamente el mercado adquiere un papel importante, sino la sociedad civil organizada toma una gran responsabilidad al asumir tareas que por consecuencia el Estado dejó de proveer y que distinguían al empoderado Estado de Bienestar. A partir de lo anterior, se dice que “surge la presencia de un neocorporativismo, entendido como el *conjunto de actores que representan una amplia gama de intereses socioprofesionales, que se tienen que poner de acuerdo para generar decisiones que desemboquen en políticas públicas*” (Harguindéguy, 2013:117).

Es decir, se da una intervención de actores correspondientes a la sociedad civil organizada como interventores no sólo de la formulación sino de la ejecución, evaluación, y rediseño de las políticas, lo cual configura un gran cambio en la trayectoria de la forma de hacer la política pública y social, ya que ahora, su papel deja de ser la búsqueda del desarrollo y pasa a ser el sólo mitigar los efectos contraproducentes que el nuevo orden económico deje a su paso. Aguilar (2011) menciona que:

“La política pública ha dejado de ver la actividad de gobierno en su conjunto y de contribuir a la unidad de acción directiva del gobierno, justamente cuando hoy uno de los cuestionamientos más pertinente y ácido del Estado contemporáneo, es su desarticulación, fragmentación, pulverización y aún

contradicción interna entre los cientos o miles de organismos, leyes, programas, proyectos que no forman una unidad y, por ende, restan al gobierno capacidad y eficacia de conducción social” (Aguilar, 2011:24).

En este escenario, surge el concepto de política social compensatoria para definir a *“las medidas y mecanismos públicos de apoyo, que forman parte de una estrategia destinada a corregir desequilibrios y compensar a los más desfavorecidos en el proceso” (Echenique, 2011:19).*

Este concepto expone que, ante una realidad desigual existe una población que requiere de una mayor atención para reducir su situación social inequitativa respecto al resto de la población.

No obstante, autores como Arzate Salgado (2010), exponen que las políticas compensatorias deben verse como dispositivos de doble intencionalidad, ya que si bien, pueden alzarse bajo estándares de búsqueda del bienestar para los más desfavorecidos, así también, este tipo de políticas pueden ser *“formidables herramientas de lucha política”*, este autor nos dice:

Las políticas sociales compensatorias al verlas como dispositivos, nos permite desmitificar las políticas (...) las cuales nos ayudan a verlas como intervenciones en lo social que producen bienestar relativo, a la vez que tienen capacidad para estructurar lo social en un sentido amplio (...) ya que transforman la subjetividad de la vida (...) lo cual, se convierte en un determinante de primer orden para definir a la condición humana como vida plena o vida activa (Arzate Salgado, 2010:38-39).

Es decir, las políticas sociales compensatorias como instrumentos de autoridad implícita, orientan y modelan la subjetividad de la población respecto a lo que se piensa como una vida plena, haciendo uso del poder del Estado y la participación social para intervenir en esferas de la vida económica-social de las personas. No

obstante, estas reproducen el mismo patrón de desigualdad al legitimar la exclusión y discriminación de cierta población que “no cumple” con los requisitos para acceder al tipo de programas compensatorios que el Estado emana.

Echenique (2011) menciona que, para el caso Latinoamericano existen dos tipos de políticas compensatorias: *las de transferencias directas de ingreso*, que son aquellas que transfieren ingresos monetarios por estar inscritos en cierto programa social y *las de transferencias condicionadas*, las cuales consisten en transferir recursos monetarios a personas en condición de pobreza quienes deben cumplir con ciertas condiciones que coadyuven al desarrollo del capital humano de las personas.

Sin embargo, ante el panorama de legitimar las acciones del Estado en un escenario en donde la sociedad es más influyente y participativa, se habla del surgimiento necesario de una *gobernanza nueva*, es decir, una nueva relacionalidad o vínculo entre gobierno y sociedad.

“El supuesto de gobernanza nueva es que el gobierno es un agente directivo necesario pero insuficiente para la tarea. Lo cual obliga a una nueva relación entre gobierno y sociedad y, por ende, a un nuevo tipo de dirección o gobierno” (Aguilar, 2011:25).

Podemos decir entonces que, las políticas sociales se visualizan ahora como el producto de una relación público-privada, derivadas de esta relacionalidad gobierno-sociedad, que, ante una realidad neoliberal, se ve permeada bajo los deseos del mercado.

Así, aunque se hable de la necesidad de una intervención de la sociedad en las atribuidas tareas del Estado, hay que considerar que el contexto moldea los fines, y la política pública y social se redefine y se moldea ante las nuevas exigencias que el capitalismo impone. Ahora estas no sólo representan los intereses del

Estado, sino el de las clases dominantes que imperan en el mercado. De esta forma, la naturaleza del Estado reluce nuevamente para mostrarnos que éste se encuentra supeditado a las decisiones de los dominantes.

“Puede ocurrir que los agentes del Estado tomen decisiones contrarias a los intereses de los burgueses. Sin embargo, sólo se trata de un espejismo debido a la perspectiva de corto plazo. A medio plazo, el “aparato represivo” (policía, justicia y ejército) y el “aparato ideológico” (los medios de comunicación) del Estado siempre acaban favoreciendo a las clases dirigentes manteniendo el statu quo” (Harguindéguy, 2013:118)

Autores como Hirsch (2001) hacen hincapié en que el Estado ha atrofiado sus facultades y competencias y ha difuminado sus límites ante las instancias privadas. Dice: *“El Estado ya no es lo que alguna vez fue. Ni es una autoridad especial con poder propio, ni es la instancia central jerárquica de dirección y coordinación de saber y realizar hacia dónde se va” (Bohret, 1993 en Hirsch, 2001:155).*

Para el autor, el Estado se ha transformado, sin embargo, ha perdido autonomía y ahora sus decisiones están supeditadas a un pequeño grupo de empresas que determinan el quehacer de la política. No obstante, esto no quiere decir que el Estado haya dejado de garantizar la cohesión política y social de la sociedad, ya que esto es un requisito indispensable para el funcionamiento y desarrollo de la sociedad capitalista.

Por tanto, el Estado –como aparato de violencia- debe proporcionar una estabilidad política y social que permita reproducir las nuevas condiciones y relaciones de producción capitalista, pese a que este desdibuje cada vez más su poder soberano. Al respecto Hirsch dice:

“Se abandonó más y más la idea de un Estado Soberano hacia fuera y marcado por relaciones de subordinación jerárquica al interior, que se

legítima a partir de procesos democráticos de formación de opiniones y que se encuentra en condiciones de configurar el ordenamiento y promover el desarrollo de la sociedad” (Scharpf, 1991; citado también Offe, 1987; Esser, 1993; Ronge, 1994; en Hirsch, 2001:155).

De esta forma, no puede decirse que hay una retracción del Estado, ya que éste se encuentra presente al configurar las nuevas relaciones de clase y generar los procedimientos institucionales para el nuevo funcionamiento de la sociedad. En realidad, el Estado crea las condiciones para que esta empoderada clase dirija el presente y futuro de los países.

Hirsch (2001), asigna nombre a esta nueva caracterización, y lo llama: *“Estado Nacional de Competencia”* y menciona que su lógica *“se basa en conducir todas las esferas de la sociedad hacia lograr la capacidad competitiva en dimensión global, en aras de la rentabilidad de los “emplazamientos” para un capital internacional que se torna cada vez más flexible” (Hirsch, 2001:147).*

Así, la política pública y la política social presentes en este nuevo Estado, adquieren nuevas particularidades, que se inclinan algunas a seguir compensando las consecuencias negativas de esta nueva relación política-económica, sin embargo, ahora concedida sólo a los más “perjudicados”, mientras que otras, en su objetivo de proporcionar servicios, proveen los requisitos necesarios para la mercantilización de la vida y la orientación del lucro.

Finalmente, podemos entender que al final, el Estado sigue representando sólo los intereses de unos pocos, y aunque siendo el Estado de Bienestar un intento de reconstrucción de ese pacto social que se vio mermado por la conveniencia del capital, el Estado, en todas sus formas de representación, sigue siendo un medio para reproducir la relación entre dominados y dominantes. De esta forma: *“(…) pese a la retórica neoliberal de “privatización” y “desregulación”, la evolución del “Estado de seguridad” al “Estado Nacional de Competencia”, no representa más*

que una nueva fase de la penetración del Estado en la Sociedad” (Hirsch, 2001:152).

Las políticas alimentarias de finales del siglo xx y la discusión sobre la búsqueda del desarrollo

De acuerdo a lo presentado en los capítulos anteriores, es necesario tener presente esta discusión sobre la presencia y papel del Estado en la Sociedad, esto para entender cuáles han sido los ejes que han motivado la implementación de diversas políticas alimentarias no sólo en el país, sino en el mundo.

Como se ha escrito anteriormente, tanto la política pública como la política social han tenido un común denominador a la hora de su formulación, ya que muchas de ellas han abogado y abogan por el desarrollo a partir del crecimiento económico, y como vimos, el Estado de Bienestar cristalizó esta visión que ha ido permeando por décadas las agendas de gobierno sin importar modelos o crisis. Para Gutiérrez Álvarez (2017) *“el mercado, el Estado y la ciencia han sido las grandes potencias universalizantes; publicistas, expertos y educadores que han expandido el reino del “desarrollo” implacablemente”* (Gutiérrez Álvarez, 2017:29).

Esta necesidad de insertarse en la carrera hacia el desarrollo es vista como meta principal de todos los países, a nadie le complace que le atribuyan el adjetivo de subdesarrollado, sin embargo, el trabajo para reconocer que el desarrollo nos ha llevado a una situación de crisis civilizatoria aún es impensable para muchos.

Si bien el concepto de desarrollo lleva más de un siglo de ser escuchado, fue hasta mediados del siglo XX, posterior a la Segunda Guerra Mundial que bajo un discurso declamatorio sobre la hegemonía de Estados Unidos como emblema político de Harry S. Truman, éste hizo mención del concepto de “áreas subdesarrolladas”.

“Desde entonces, el desarrollo connota escapar de una condición indigna llamada subdesarrollo y siempre se asocia a la mejor de las intenciones. Así, en un día de enero de 1949, una nueva percepción, de uno mismo y del otro, quedó establecida y logró permear la mentalidad popular, lo mismo que la letrada, por el resto del siglo. Ese día, dos mil millones de personas se volvieron subdesarrolladas. En realidad, desde entonces dejaron de ser lo que eran, en toda su diversidad, y se convirtieron en un espejo invertido de la realidad de otros: un espejo que los desprecia y los envía al final de la cola, un espejo que reduce la definición de su identidad, la de una minoría pequeña y homogeneizante” (Gutiérrez Álvarez, 2017:29).

Es así que, para el año 2000 todavía las Naciones Unidas declararon que *“el desarrollo puede ser visto como el proceso de expansión de las libertades que las personas disfrutan”* (Todaro, M. y Smith S., 2011:2) y si bien la creencia sobre que el desarrollo implica un crecimiento lineal hacia un progreso que promete abastecer todas nuestras necesidades y deseos aún es vigente; fue en la segunda mitad del siglo XX que dicho progreso empezó a cuestionarse, el desarrollo trató de redefinirse y plantearse objetivos para aminorar los resultados de su apogeo: pobreza, desigualdad, desempleo, despojo, hambre...

La modernidad instruida, esa racionalización occidental que se centró en la disociación del todo, basada en un determinismo absoluto, resultó más que nada ser accidentada en su aplicación. No obstante, el concepto de desarrollo no se cuestionó, el modelo de fondo tampoco, simplemente se apostó por un camino diferente pero con la misma meta.

Los países subdesarrollados o de “tercer mundo” -como se nos catalogó por no llegar a la meta a tiempo- apostaron por perseguir ese desarrollo, y tuvieron gran influencia del enfoque estructuralista -descrito anteriormente-. Bartra lo enfatiza de la siguiente manera:

“El optimismo se había mantenido por más de un siglo. Durante el XIX y hasta principios del XX, tanto los críticos como los apologistas del sistema pensaron que íbamos de gane, que el capitalismo era la deslumbrante culminación de la historia, o que incubaba su seno productivo el germen de la sociedad ideal. Claro, el progreso causaba estragos, pero como escribiera Goethe y en mala hora repitiera Marx: “quién lamenta los estragos, si los frutos son placeres”. Por casi dos centurias le dimos un voto de confianza a la modernidad capitalista asumiendo que los muertos que dejaba a su paso eran daños colaterales, saldos dolorosos pero necesarios, los costos del desarrollo civilizatorio” (Bartra Armando en Rodríguez Wallenius, Carlos y Cruz Arenas Ramses Arturo et.al., 2013:10).

La idea del desarrollismo se abrazó con más fuerza cuando a nivel mundial los países subdesarrollados generaban un común denominador del que muchos gobiernos trataron de hacerse cargo: la pobreza. El desarrollo por vías de modernizar todo aquello que se creía obstáculo ignoró contextos históricos, humanos y culturales, lo que constituyó un verdadero etnocidio social y cultural. No obstante, Gutiérrez (2017) menciona que pese a este fracaso aún nos aferramos al desarrollo:

“Hoy pese a que el concepto de desarrollo ha fracasado como quehacer y promesa socioeconómico, su permanencia se debe a que posee una función, permite que cualquier intervención sea santificada en nombre de un objetivo superior, por lo cual muchos sectores sociales coinciden con seguirlo usando” (Gutiérrez Álvarez, 2017:30).

La sociedad tradicional y su forma de vida se concibieron como un atraso, la modernidad requería de un progreso que se obtenía través de una industrialización y un productivismo rural; por lo tanto, las sociedades tradicionales requerían modernizarse y abandonar sus modelos de producción de “subsistencia”

y pasar a una agricultura comercial integrada al mercado. Morín lo menciona de la siguiente manera:

“El abandono de la agricultura de subsistencia en aras de los monocultivos industrializados para la exportación expulsa a los pequeños campesinos o a los artesanos, que gozaban de una relativa autonomía al disponer de sus policultivos o de sus herramientas de trabajo, y transforma su pobreza en miseria en los bidonvilles de las megalópolis” (Morín, E., 2011:26).

El desarrollismo que imperó hasta los años setenta puso en marcha la llamada “Revolución Verde” –*término acuñado acuñado en 1968 por William Gaud, “para referirse al incremento sorprendente y repentino de la producción de granos que ocurrió en varios países en vías de desarrollo a mediados de los años 60”* (Ferrer, (s/a):136)- como modelo de modernización agrícola a través del desarrollo tecnológico, la intensificación productiva de monocultivos y la subordinación de la producción campesina al desarrollo industrial del país, esto bajo el estandarte de “terminar con el problema del hambre del mundo” –entendido el término de hambre como: *“la sensación de incomodidad o dolor causada por ausencia de alimento”* (The National Academies Press,2006:41; en Ochoa,S; Hernández,C y Yaschine,I., 2016:123)-²⁹.

Fue así que, esta revolución tecnológica fue apropiada tanto en países desarrollados como en países en “vías de desarrollo”, esto implicó modificar los sistemas productivos, los agroecosistemas y la diversidad biológica de muchos países a costa de “terminar con el hambre”; no obstante, lo que finalmente resultó de todo este proceso fue la dependencia total hacia insumos para la producción que llevó consigo la capitalización del modo de producir y lo más importante, la pérdida de diversidad genética, de ambientes y de consumos.

²⁹ Cabe mencionar que la definición de hambre que la Secretaría de Desarrollo Social uso en el marco de la Estrategia de la CNCH fue la siguiente: *“es la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentaria”* (CONEVAL, 2015:11).

De esta forma, la manera de producir influenciada por la Revolución Verde constituyó hasta nuestros días, la aplicación de la agricultura dominante, la cual “se caracteriza por *labranza intensiva, monocultivo, irrigación, aplicación de fertilizantes inorgánicos, control químico de plagas y manipulación genética de cultivos*” (Ferrer, (s/a) :135).

El modelo de sustitución de importaciones liderado por el Estado de Bienestar, fue el medio para alcanzar tan anhelada meta; en él, el Estado tenía como objetivo producir los artículos industriales que comúnmente importaba y los campesinos tuvieron que ponerse a merced de las nuevas exigencias del mercado, adaptándose a los grandes cambios que sucedían en todos los niveles, atendiendo así a las demandas de ministración de mano de obra barata sin descuidar su papel de proveedores de las necesidades alimenticias de las poblaciones urbanas.

“Durante ese tiempo, la agricultura del nuevo mundo fue decisiva al alimentar la industrialización, primero en los Estados europeos y subsecuentemente en los Estados del Tercer Mundo” (McMichael, 2015:18).

Fue de esta forma que se crean estas relaciones asimétricas entre campo y ciudad, lo que propició que el desarrollo haya sido acaparado por unos cuantos, abriendo brechas de desigualdad más notorias en un mismo territorio nacional.

Por otro lado, en este modelo de sustitución de importaciones el Estado tenía el papel de subsidiar créditos y asistencia técnica a los nuevos productores industriales –lo que pocos pudieron aprovechar-; no obstante, la agricultura no pudo abastecer las demandas y exigencias de los mercados, por lo que se da una crítica a la estructura agraria latifundista y dualista, reclamando nuevamente un reparto agrario.

Para Blanca Rubio (2012), el agotamiento del modelo de producción de sustitución de importaciones pese a que ofreció en aquella época buenas remuneraciones salariales, al mismo tiempo del aseguramiento de todas las necesidades, llegó a su fin debido a que no pudo abastecer la demanda de producción alimentaria indispensable para las crecientes ciudades y con éste llegó el fin del papel central del campesinado, y su forma tradicional de ser explotado.

Es así que de 1970 a 1990 –como veíamos en el capítulo anterior- se vivieron tiempos de crisis y de reestructuración, el país vivió oleadas de desempleo, de reducción salarial y de baja productividad que situaron a una emergencia de cambio del modelo de desarrollo. La apuesta fue la apertura comercial y la adquisición de bienes que resultaba más barato comprar que producir. Esta fue la lógica que imperó y que situó al campesino en el contexto de dependencia que al día de hoy se encuentra.

De aquí que hayan partido críticas hacia el modelo agroalimentario mundial, así como críticas para explicar esta forma desigual y de dependencia respecto a los capitales internacionales.

Por lo que el enfoque de la dependencia cuestionó los objetivos del desarrollo como crecimiento eterno y en 1972 el “Club de Roma” realiza estos cuestionamientos públicamente y presenta el reporte los “límites del crecimiento”, que para 1974 se refuerza con la “Declaración de Cocoyoc” en la que se concluye que existen diversas vías alternas para alcanzar el desarrollo, el cual debe configurar sus objetivos y fijar sus metas en la satisfacción de necesidades y en potencializar el bienestar humano.

El enfoque de la dependencia crítica al desarrollo implementado hasta entonces como un proceso homogeneizador, segmentador e individualizador que más allá de tratar de satisfacer las necesidades, fue un proceso de enriquecimiento de unos cuantos y pauperizador de la mayoría, lo que propició además de

engrandecer las desigualdades, la pérdida de patrimonios culturales e identitarios.

La fijación de cabalgar a un crecimiento sin límites se encaraba con sus consecuencias, y la idea de desarrollo/crecimiento se desmanteló por la idea de desarrollo/bienestar y se plantea según Todaro la *“redistribución para el crecimiento”*, y nos dice que *“los teóricos del desarrollo han hecho poco caso a los problemas estructurales e institucionales, así como el poder de la historia, de la cultura, de las creencias como fuerzas para el proceso de desarrollo. Estas variables juegan un rol importante para el éxito o fracaso del desarrollo”* (Todaro, M. y Smith S., 2011:15).

No obstante, Todaro deja aún lado el problema de fondo que hace la crítica de la dependencia, y es que el capitalismo mundial requiere de esas asimetrías entre países y entre sociedades para poder coexistir, necesita de esas desigualdades para que exista mano de obra barata, consumidores y propietarios enriquecidos. Cristóbal Kay menciona que:

“El enfoque de la dependencia sostiene que sólo ubicando la agricultura latinoamericana en el contexto más amplio de la globalización y de la internacionalización del capital se puede encontrar las raíces de sus problemas agrarios, entender sus transformaciones en curso y descubrir sus posibilidades y limitaciones en cuanto a su desarrollo rural” (Kay, Cristóbal, 2002:12).

Es decir, Kay sitúa el problema de las limitaciones del desarrollo rural en el modo de producción capitalista, modo en el que las economías de los Estados están fundamentadas, por lo que –como diría Gudynas- el subdesarrollo es el producto del desarrollo.

Es así que, durante los años ochenta e inicios de los noventa y derivado de la crisis de los Estados, se impulsaron reformas estructurales que apostaron a un

nuevo modelo de producción basado en la ecuación neoliberal, que consistía en la apertura al comercio exterior y el desmantelamiento de los subsidios. Nuevamente se apuesta por el desarrollo/crecimiento y se deja a un lado el bienestar.

En 1988 en la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD), la ONU postula la definición del concepto de desarrollo sostenible en su informe final “Nuestro Futuro Común”, concepto que surge por primera vez en la “Estrategia Mundial para la Conservación” en 1980, en donde se recalca que el planeta no sostendría el esquema de desarrollo y crecimiento convencional aplicado hasta ese momento.

La definición que aplica la ONU para el concepto desarrollo sostenible dice que:

“Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, es decir, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. El concepto de desarrollo sostenible implica límites, no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas, pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico” (CMMAD, 1988: 29 citado en Gudynas, E. 2011:120).

Sin embargo, dicho concepto entra en debate, ya que posturas críticas como la de Gudynas, afirman que tal definición continúa basándose en la satisfacción de necesidades humanas, que si bien, admite la existencia de límites, estos no son absolutos, y se sigue orientando al desarrollo por medio del crecimiento económico, a lo que concluye que, ahora la ecología es una necesidad condicionada para el crecimiento económico.

Por su parte, Enrique Leff menciona que existe una ambivalencia en el discurso de la sustentabilidad:

“Esta ambivalencia (...), integra dos significados: el primero traducible como sustentable, implica la internalización de las condiciones ecológicas de soporte del proceso económico; el segundo aduce a la sostenibilidad y perdurabilidad del proceso económico mismo. En este sentido, la sustentabilidad ecológica es condición de la sostenibilidad del proceso económico” (Leff, 2001:153).

Por lo anterior, vemos que el concepto de desarrollo se abraza nuevamente a finales del siglo XX y no se separa de la idea de crecimiento, por lo que no pasó mucho tiempo para que los gobiernos acuñaran tal definición en sus planes de desarrollo, y en la reunión mundial Eco 1992 en Río de Janeiro, Brasil, los jefes de Estado hicieran sus postulaciones a favor de tomar medidas ambientales siempre y cuando no se entorpezca la economía.

“En ese momento comienza a caer en desuso el discurso del ecodesarrollo y a ser suplantado por el discurso del desarrollo sostenible. Si bien muchos de los principios de ambos discursos son afines, las estrategias de poder del orden económico dominante van modificando el discurso ambiental crítico para someterlo a la racionalidad del crecimiento económico” (Leff, 2001:152).

A la par de aquellos postulamientos, en América Latina se da la consolidación de las políticas neoliberales y en el caso mexicano este cambio estructural se reflejó en acciones de: recortes al gasto público, la clausura de créditos y fideicomisos, la suspensión de proyectos de obras públicas, la venta al capital privado de empresas estatales, la eliminación de barreras proteccionistas a las importaciones, recortes en los programas y subsidios sociales y, alzas en las tarifas de los servicios públicos, entre otros.

Así mismo, en el caso de la agricultura, los resultados de la incorporación al proceso neoliberal a través de la firma del TLCAN se vieron de igual forma reflejados en la implementación de monocultivos -como el maíz y el frijol- e impulsando cultivos de exportación, lo que causó la modificación de los patrones de producción tradicional que tuvo como consecuencia un detrimento en el abasto interno nacional, por lo que, el Estado mexicano recurrió a la importación de cereales como modelo alimentario que garantizara la soberanía alimentaria. Al respecto H. Xolocotzi (1995), menciona lo siguiente:

“...el déficit alimentario de nuestro país se agravó por el desplazamiento de cultivos básicos de las áreas más favorables para la producción agrícola por cultivos de exportación; un desvío de alimentos básicos para la industria pecuaria, especialmente porcina y avícola, y la utilización de áreas cálidas húmedas muy favorables a la producción agrícola hacia la producción forrajera para bovinos” (Hernández Xolocotzi, et. al, 1995:2).

En este sentido, podemos notar que los resultados de la modernización del agro mexicano desde la revolución verde fueron benéficos sólo para el sector productivo agrícola empresarial, ya que este núcleo del sector rural había tenido mayor acceso a los programas estatales, ya sea por la disposición de tierras como garantía económica productiva o por los intermediarios de los proyectos que estaban de por medio.

“En el sector rural la globalización, la apertura y el creciente papel regulador de los mercados, han sido aprovechados fundamentalmente por empresas con tierras de mayor potencial para la producción de exportables, con capacidad de acceder al crédito, la tecnología y la información sobre las condiciones de los mercados interno y externo, haciendo que los beneficios se concentren en determinados productos, en algunas regiones y en los productores medianos a grandes” (Schejtman y Berdagué, 2004:11).

Sin embargo, el pequeño campesinado propietario de pequeñas parcelas, difícilmente -dada su condición- tuvo acceso a este tipo de privilegios y beneficios estatales. De este modo, esta polarización de reparto de subsidios había traído como consecuencia una diferenciación de desarrollo social y económico, lo que se tradujo en una profunda desigualdad social en el agro mexicano.

El pequeño campesino quedó en una situación de vulnerabilidad frente a la competitividad de los grandes productores. Morett (1987) menciona que:

“...los campesinos se enfrentan a un nuevo obstáculo: el mercado global. Si bien resulta un tanto contradictorio, pero como toda lógica del capital, el nuevo enemigo de los campesinos era el mercado global, a lo que la nueva política económica apostaba como motor del crecimiento económico. La situación está en que los productos de los agricultores no encuentran un gran número de compradores por lo que las empresas funcionan como un “oligopsonio” para el campesino. Las condiciones del nuevo mercado terminan siendo desventajosas para el agricultor, el escaso de su producción, la dispersión de sus cultivos, la lejanía a los mercados, la carencia de medios apropiados de almacenamiento y de transporte, etc., lo han dejado en una situación de clara indefensión frente a los compradores, en este caso las empresas agroindustriales” (Morett, J.,1987:104).

Es decir, los nuevos procesos agrícolas se fueron adaptando de diferentes maneras de acuerdo a las capacidades económicas de los productores; la mayoría de los ejidatarios pequeños, desde entonces, han trabajado sus tierras para autosuficiencia alimentaria, mientras que los grandes ejidatarios se han adaptado mediante la mezcla de diferentes usos que les da la tierra, ya sea por renta o venta al capital de éstas.

Pese a este panorama que sujeta al campesino por el cuello, haciéndolo ahora más dependiente del mercado, los productores han aprendido el ritmo de los cambios y tratan de obtener en la medida de sus posibilidades una ganancia, o al menos una menor pérdida.

A partir del análisis de los procesos de modernización y transformación agrícola en México, en pos del sistema neoliberalista, podemos establecer una serie de efectos que se han manifestado en el mundo rural; si bien, se ha generado un reestructuración social, económica y cultural que ha desembocado en una estratificación social dentro del propio sector rural, también ha llevado a los pequeños y medianos campesinos a adaptarse a las condiciones del sistema económico capitalista, ya sea por la multiplicidad de estrategias que permiten su reproducción social, así como por la participación de diferentes actores socioeconómicos quienes garantizan su reproducción.

Así mismo, en el ámbito agrario se da un debate respecto al futuro del campesinado, en donde se dan dos posturas, una que asegura que el campesino lejos de extinguirse, persiste por medio de un proceso de descampesinización, en donde el campesino hace frente al contexto y adecua sus estrategias de sobrevivencia para persistir, y por otra parte, se da una corriente de descampesinistas en donde se declara que el campesino se ha transformado de tal manera que bien se convierte en proletario o se convierte en proveedor del capitalismo a pequeña escala.

Ante estas posturas, surge en el desarrollo rural una corriente llamada la nueva ruralidad, la cual contempla la diversificación de las actividades agrícolas y no agrícolas, así como la valoración del espacio rural como requisitos que han permitido que el campesino permanezca pese al panorama desalentador al que se enfrenta. Cristóbal Kay menciona que esta nueva ruralidad:

“Tuvo su apropiación en las políticas públicas para la promoción de una estrategia de desarrollo centrada en la agricultura campesina, el empleo rural (especialmente para la juventud), las sostenibilidad ambiental, equidad, participación social, descentralización, desarrollo local, empoderamiento, igualdad de género, agricultura orgánica, mejor calidad y diversidad de productos agropecuarios, promoción de mercados ecológicos y de comercio justo, entre otros objetivos” (Barkin, 2001 citado en Kay, Cristóbal, 2002:30).

Sin embargo, hablamos que, si bien el campesino se ha adaptado a estas nuevas condiciones haciendo uso de las estrategias de vida o estrategias de sobrevivencia de las que tiene que echar mano para sobrevivir, no hablamos de una nueva ruralidad, sino de una ruralidad neoliberal –como la menciona Ramírez Miranda-. Una ruralidad contextualizada en las secuelas del modelo económico neoliberal que ha condicionado la permanencia del campesino y lo ha revolcado y orillado a diversificar aún más sus actividades no agrícolas.

Por lo que, la crítica a este nuevo enfoque de la nueva ruralidad se basa en que realza el protagonismo del campesino, enfatizando su calidad de actor para hacer uso de oportunidades para su subsistencia y permanencia, si bien ha sabido lidiar con esto, el campesino siempre ha tenido estas estrategias dentro de su forma de vida y de reproducción, no por eso se opaca el problema de fondo, y es que por más que el campesino tenga el poder de persistir, esto no quiere decir que lo haga de la mejor forma y en las mejores condiciones. No se puede hacer una reducción del problema con una postura provechosa de que el campesino le puede hacer frente a un sistema que frecuentemente lo somete y lo vuelve más dependiente.

Esta situación ha sido evidente para la creación de las políticas públicas y planes de desarrollo de los Estados, quienes ante estas posturas contestatarias hacen suyos los planteamientos desvinculando los problemas de raíz, la idea de

desarrollo/crecimiento sigue permeando en las políticas y planes de gobiernos. Simplemente se ha cuestionado la forma en la que se debe llegar al desarrollo, cayendo en la misma solución que es el crecimiento económico con tintes humanitarios y ecologistas.

Tal es el caso del enfoque del Desarrollo Territorial que se fundamenta en una postura neoestructuralista, que aterriza sus propuestas en la elaboración de políticas públicas con “mayor impacto y apropiación”. Este enfoque se basa en darle protagonismo a los territorios para la creación de sus propias políticas de desarrollo en compañía de las Instituciones, por lo que entiende como territorio el:

“(...) conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan identidad y un sentido de propósito compartido por múltiples agentes públicos y privados (aunque dicha construcción implique muchas veces transitar por procesos de conflicto y negociación). Es dicha identidad la que permite dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo de un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades” (Schejtman y Berdagué, 2004:29).

El Desarrollo Territorial se da cuenta de la pérdida de cohesión social y de la omisión de la heterogeneidad en el mundo rural y por otra parte justifica que, el abandono de las políticas públicas en esta materia se ha debido a este desdibujamiento de fronteras. Pese a esto, realiza una crítica a la respuesta convencional de las políticas públicas para la superación de la pobreza, las cuales –dice- *“se han centrado en la focalización, entendida frecuentemente como asegurar que sólo los pobres participen de los recursos y actividades de los programas”* (Schejtman y Berdagué, 2004:37).

Así, estas corrientes ancladas al neoestructuralismo, las cuales reconocen la problemática que atañe actualmente al campo, minimizan las consecuencias de las políticas económicas predominantes y siguen visualizando como meta al

desarrollo. De esta forma, el capitalismo se configura nuevamente y hace de las suyas, se aprovecha de este sentido ecologista del desarrollo sustentable y hace negocio de igual forma con lo ambiental y lo humano. Celso Furtado diría: *“la idea de desarrollo fue usada para justificar las formas de dependencia”* (Furtado 1975 en Gudynas 2012:1).

Pese a estos intentos de configuración capitalista, el mundo presencié una gran crisis de escasez la cual reflejó la incapacidad del sistema para el alcance del tan esperado desarrollo; esto llevó a las agendas globales a repensar al campo.

“En vez de abundancia el capitalismo trajo escasez extrema: un enrarecimiento de las premisas naturales y sociales de nuestra existencia que nos amenaza como especie. Y el epítome de la escasez es la insuficiencia e inaccesibilidad de los alimentos que sustentan nuestra reproducción biológica” (Bartra A., 2011:12).

Y es que, el comienzo de esta gran crisis tuvo su inicio en el año 2008, cuando el sistema muestra su incapacidad de suministrar las necesidades alimentarias mundiales, y se refleja en una ola de la alza de precios que tuvo como consecuencia el aumento del *hambre*, de la *pobreza extrema* –“que se define cuando *una persona tiene ingresos por debajo de la línea de bienestar humano y presencia, al menos, tres carencias sociales*” (Ochoa,S; Hernández,C y Yaschine,I., 2016:132)- y el surgimiento de nuevas guerras.

Esa crisis de escasez se configuré rápidamente en una crisis civilizatoria que llevaba consigo una crisis multifacética –pero unitaria, diría Bartra-, que golpeaba no sólo al sector productivo, sino que alcanzó a desequilibrar a las esferas financieras, económicas, políticas y sociales.

Se le catalogó como una crisis multifacética porque en el afán de construir una sociedad global de mercado, en donde todo resulta ser una mercancía, dicha

burbuja del mercado tuvo su agotamiento representado en carestía alimentaria, cambio climático, crisis económicas y financieras, crisis políticas, migraciones, guerras, entre múltiples consecuencias que se hacen visibles no sólo en los países subdesarrollados, sino en aquellos que levantan el estandarte de la modernidad.

No pasó mucho tiempo para hablar que, dicha crisis alimentaria no fue propiciada por una escasez de alimentos o por una falta de producción de éstos, sino que se trataba de una estrategia más de los mercados globales para incrementar sus rendimientos; esta forma de hacer dinero no respetó vidas, la verdadera causa consistía en la especulación. Bartra (2011) cita en su artículo Hambre, Dimensión Alimentaria de la Gran Crisis que, *“apreciaciones que confirma el hecho de que en el arranque de la crisis alimentaria de 2008, Cargill haya incrementado sus rendimientos 86%, Monsanto 44% y Syngenta 28%”* (Bartra A., 2011:12).

Así mismo, Francois Houtart (2013) menciona que:

“(...) el capital financiero ha jugado un papel fundamental en la crisis de la alimentación de 2007 y 2008. La concentración de capital en el campo de la agricultura significa monopolios, como en los casos de Cargill, AMD, Monsanto, etc. La agricultura se convierte en una nueva frontera del capitalismo, especialmente con la caída de la rentabilidad del capital productivo y la crisis del capital financiero. Esta lógica del modelo económico ignora las "externalidades", es decir, los daños ecológicos y sociales. No es el capital el que paga por ellos, sino las comunidades y los individuos. La liberalización de los controles de divisas ha incrementado la mercantilización de productos agrícolas como mercancías y fomentado tratados de libre comercio (TLC) que en realidad son acuerdos tiburón sardinas” (Houtart,2013:304).

En México, la implementación de políticas neoliberales expresó esta misma crisis y trajo como consecuencia el debilitamiento de la agricultura campesina, la cual fue alentada por políticas a favor del funcionamiento de empresas multinacionales y por la sumisión de un aparato estatal que se había olvidado del mundo rural.

Para el año 2016 –cita Ayala y Ramírez- el CONEVAL publicó que:

“(...) 3 de cada 10 personas están en condiciones de inseguridad alimentaria moderada o severa, así mismo, el CONEVAL estima que la Línea Mínima de Bienestar para una sola persona debe ser de 95.24 pesos diarios para cubrir gastos de alimento, vivienda, transporte, vestido, educación y cultura; ello significa que una familia de cuatro personas, que es el tamaño promedio, requiere 381 pesos diarios para cubrir sus necesidades básicas mínimas; pero se estima que en cada familia solamente uno o dos integrantes perciben algún ingreso” (Ayala Sierra y Ramírez Miranda, 2018:4).

Aunado a esto, se tiene que *“la dependencia alimentaria de nuestro país alcanza el 40 por ciento de granos básicos y el 56 por ciento como promedio de todos sus productos alimentarios” (SAGARPA, 2018, en Ayala Sierra y Ramírez Miranda, 2018:3).*

De esta forma, no es casual que en el año 2008 el Banco Mundial revalorara el aporte del pequeño agricultor y en su reporte sostuvo que:

“Es necesario volver a colocar a este sector (la agricultura) en el centro del programa de desarrollo. Y hay que hacerlo, dice el Banco, entre otras cosas porque de los 5 500 millones de habitantes de los países en desarrollo, 3 mil millones viven en el campo, es decir media humanidad es rural. De modo que se requiere una revolución de la productividad de los pequeños establecimientos agrícolas” (Banco Mundial, “World Development Report, 2008 en Bartra A., 2011:18).

Houtart (2013) menciona que, *“este informe aboga por la modernización de la agricultura campesina, mediante la mecanización, las biotecnologías, el uso de organismos genéticamente modificados, etc.”* (Houtart, 2013:305).

Así mismo, el año 2014 fue declarado por la FAO como el año de la agricultura familiar, y es que el tema de la pequeña agricultura tomó importancia en las agendas globales, y no bastó mucho tiempo para caer en cuenta que el pequeño productor y la pequeña agricultura son factores clave para frenar problemáticas sociales como la migración y ambientales como el cambio climático.

Sin embargo, pese a los fracasos de las políticas agrarias neoliberales, dichos Organismos siguen reproduciendo sus políticas rentistas e insostenibles pero ahora de la mano de la “agricultura familiar”, como acción de promoción obligatoria de los Estados para poder seguir reproduciendo esta forma de acumulación violenta.

El hecho de promover la “agricultura familiar” ocultando que esta sigue siendo una actividad campesina, es una forma de rechazar el trasfondo que conlleva el ser campesino, Mancano (2013) lo resume en las siguientes líneas:

“El pensamiento que separa el campesinado de agricultura familiar ignora las luchas campesinas de resistencia al capital y defienden la “integración” de la agricultura familiar al agronegocio. (...) El campesino siempre fue agricultor familiar, el sentido de la dicotomía es el del debilitamiento político en la lucha de clases” (Mancano, 2013:30,32).

De aquí que partan fuertes críticas al sistema neoliberal, y en 2017 durante la realización de la COP13 en Cancún, Quintana Roo, México, la Caravana de la Diversidad Biocultural hizo un pronunciamiento sobre los efectos de esta crisis civilizatoria:

“Así denunciarnos los efectos adversos del cambio climático, la tala clandestina e immoderada de árboles, la disminución de los mantos acuíferos y de recursos y especies animales originarias, la deforestación provocada por la ganadería extensiva y la sobreexplotación de los productos silvestres, la desaparición de los cerros, bosques, la pérdida de cultivos y especies nativas, la contaminación ambiental por agro-tóxicos y desechos industriales, el aumento de enfermedades y plagas, la introducción de semillas híbridas y transgénicas, el contrabando de semillas y la privatización de los recursos biológicos y conocimiento tradicional, particularmente a través de las patentes” (Pronunciamento de la Caravana de la Diversidad Biocultural, VV.AA.,2017 en Ramírez Miranda, 2018:11).

Por lo tanto, las agendas de gobierno se vieron forzadas a atender el problema de *pobreza extrema alimentaria* –“definida como *aquellas personas que viven en pobreza extrema multidimensional y tienen carencia de alimentación*” (Ochoa,S; Hernández,C y Yaschine,I., 2016:132)- y se promovieron políticas públicas y programas para hacer frente al problema, y muchos gobiernos y organismos multinacionales alzaron la voz en pro de recuperar la *seguridad alimentaria* de los países -entendida esta última como “*la condición que persiste cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso económico, social y físico a alimentos nutritivos, seguros y suficientes, que cubren sus necesidades dietéticas y preferencias alimenticias para una vida sana y activa*” Yaschine,I.; Ochoa, S. y Hernández C., 2014:8).

“Las políticas públicas de todos los países incluyeron planes para asegurar la alimentación a la población. Como producto de los programas implementados, hubo una disminución en el número de personas desnutridas, aunque el proceso se dio de manera desigual. América Latina y otras regiones del mundo lograron avances, pero a un ritmo insuficiente” (FAO, FIDA Y PMA, 2015; en Torres, 2019:68,69).

Cabe mencionar que, el concepto de seguridad alimentaria ha evolucionado, ya que en un principio esta sólo se asociaba con el incremento a la producción y hoy la FAO establece que, “existe seguridad alimentaria cuando se *garantiza el acceso por medio de la estabilidad, la inocuidad alimentaria y recientemente la adecuación cultural a las dietas nacionales*” (Torres, 2019:74).

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) la define como:

“(...) la seguridad alimentaria se alcanza cuando una persona o cada uno de los miembros de un hogar tienen un estado nutricional apropiado para la edad y la condición fisiológica en todo tiempo con la alimentación que recibe” (Coneval, 2010: 13; en Torres, 2019:75).

No obstante, pese a la infinidad de propuestas para la recuperación de la seguridad alimentaria y el reconocimiento del derecho a la alimentación que promulga el Estado mexicano en el año 2011 -en el marco de los derechos sociales-, lamentablemente estos esfuerzos se quedan en el escritorio, ya que no existe continuidad, formalización y presupuesto que haga valer dicho decreto. Torres Salcido (2019), lo dice de la siguiente manera:

“(...) Un sistema de garantías con un enfoque de derechos no puede lograrse si no existe una visión de mediano y largo plazo de reordenamiento institucional del Estado y de salvaguardar los derechos de las tentaciones clientelistas” (Torres, 2019:72).

Así, el concepto de seguridad alimentaria adquiere una crítica central al dejar a un lado el conflicto que hay en torno al tema alimentario visto como una mercancía. Para Phillip McMichael (2015), el alimento es visto como un capital más desde la creación del proyecto del régimen alimentario, el cual dice “*surgió como una*

iniciativa metodológica para especificar las relaciones entre el ordenamiento del mundo y el comercio agroalimentario” (McMichael, 2015:15).

McMichael analiza que el régimen alimentario y el capital están mutuamente condicionados. Para él, el concepto de régimen alimentario se define como las relaciones históricas de producción y acumulación del capital que dieron/dan origen a la creación de redes (corporaciones) de alimentos.

En el período de “globalización” en donde opera el “libre mercado” McMichael detecta la implementación de un “régimen alimentario corporativo” operado por los Estados Nacionales de Competencia –que define Hirsch-. En este régimen, el capital financiero es quien define las nuevas reglas precio/provisión alimentaria, fomentando las relaciones de producción entre los grandes consorcios, bajo el ideal de las “ventajas comparativas”, ya no impulsadas por el Estado, sino por las empresas.

No obstante, bajo el funcionamiento del capital, este nuevo régimen debe garantizar no sólo la reproducción de las clases poseedoras de capital, sino también de aquellos que le sirven. Así, el régimen conforma un sistema alimentario *“orientado a suministrar una clase separada de consumidores con alimentos de alto y bajo valor”* (McMichael, 2015:89).

De esta forma, el régimen alimentario corporativo refuerza las dinámicas de acumulación de capital y poder. Por un lado, tenemos cadenas alimentarias que satisfacen las necesidades y gustos de una minoría empoderada, y por el otro, tenemos cadenas alimentarias hacedoras de comida barata, la cual reitera McMichael, *“no tiene que ver simplemente con la reducción de los salarios, sino también con la construcción de legitimidad de órdenes sociopolíticos”* (McMichael,2015:89).

A partir de esta crítica, la soberanía alimentaria retoma esta urgencia de regenerar nuestro sistema alimentario a través de políticas que cobren sentido humanitario, recobrando así lo que los mismos territorios tienen que decir y aportar, porque, si por algo no se han cumplido las teorías descampesinistas, ha sido por la presencia de campesinos e indígenas que a través de sus formas de vida dotan al espacio de resistencia y vida. Como diría Ayala Sierra y Ramírez Miranda (2018), se debe:

“Apostar por la efectiva centralidad del sujeto campesino indígena para desterrar la dependencia alimentaria y las cuantiosas importaciones de granos básicos, lo que implica en primera instancia que los diseños generales de política pública y los arreglos institucionales sobre el territorio deben ajustarse a la racionalidad socioeconómica de los campesinos, congruente con su cosmovisión y aspiraciones. Significa construir sobre los territorios y desterrar todo propósito desarrollista que pase por encima de las expectativas locales; especialmente obliga a establecer un verdadero diálogo de saberes para encontrar los estilos pertinentes a cada región y territorio” (Ayala Sierra y Ramírez Miranda, 2018:25).

Hasta ahora, enfoques como el de la soberanía alimentaria, el Sumak kawsay y Suma Kamaña (vivir bien), se han convertido en propuestas alternas del concepto de desarrollo, y tienen su hilo rector en el buen vivir o el vivir bien, el cual nos invita al mejoramiento social a través de la cosmovisión indígena que toma en cuenta valores cognoscitivos, culturales, códigos sociales y relaciones de respeto con la naturaleza.

Koldo Unceta menciona que:

“En los últimos años el buen vivir ha sido también defendido y popularizado como un concepto abierto o en construcción subrayándose su potencialidad para integrar diversas corrientes de pensamiento críticas con el proyecto

desarrollista, tanto en lo que se refiere a su formulación y evolución, como en lo que afecta a sus resultados” (Unceta, 2014:32).

Por otro lado, en el caso del enfoque de la soberanía alimentaria “La Vía Campesina” acuña el concepto que deriva de una denuncia ante tal panorama que dejó la crisis civilizatoria, reflejada en carencias sociales y desigualdades profundas. A partir de tal denuncia, el concepto de soberanía alimentaria se fue enriqueciendo hasta pasar del tema comercial-productivo hasta la recuperación de la soberanía política de las naciones, lo que conlleva a convertirse en una propuesta de construcción alternativa al régimen Neoliberal, abogando por dar prioridad a las economías locales y a la agricultura familiar.

“La reivindicación de la soberanía alimentaria en su dimensión productiva, como derecho de los campesinos para producir sus alimentos, con sus tecnologías y mediante el acceso a sus elementos productivos –tierra, agua y semillas-, es una respuesta política al proceso excluyente que los ha relegado en las tres décadas recientes y ha pretendido desaparecerlos, ya sea expulsándolos de sus territorios, desplazándolos de la producción agrícola, haciéndolos invisibles bajo la denominación de agricultores familiares o machacando con el discurso de la nueva ruralidad para el cual no sólo no han desaparecido las fronteras entre la ciudad y el campo, sino con ello la subordinación del segundo por la primera, de modo que la dominación de lo urbano sobre lo rural es vista como un pretendido resabio de la visión dicotómica de la vieja ruralidad” (Ramírez Miranda, 2018:7).

Sin embargo, las políticas y los gobiernos, además de dejar a un lado las reivindicaciones de la soberanía alimentaria, están lejos de asegurar la alimentación, ya que como decíamos anteriormente, la seguridad alimentaria es la “condición para el ejercicio pleno del derecho a la alimentación” (Ochoa,S. et. al. 2016:123) y este derecho no solamente se promulgó en 2011, sino como antecedente, éste fue decretado a nivel internacional en 1948 por la Naciones

Unidas y posteriormente en 1996 por la Cumbre Mundial de la Alimentación, ambas establecen *“el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”* (OHCHR-FAO,2010:3 en Ochoa,S. et. al. 2016:123).

De esta forma, la seguridad alimentaria –como escribía antes- se garantiza bajo los pilares de la disponibilidad, el acceso en todo momento, la utilización adecuada y la estabilidad, rasgos que al parecer las políticas públicas alimentarias ejecutadas hasta el momento han tenido problema en garantizar. Nuestra realidad se acerca cada vez más a un entorno de inseguridad alimentaria entendida como: *“la disminución drástica del acceso a los alimentos o de los niveles de consumo, debido a riesgos ambientales o sociales, o a una reducida capacidad de respuesta”* (Ochoa,S. et. al. 2016:124).

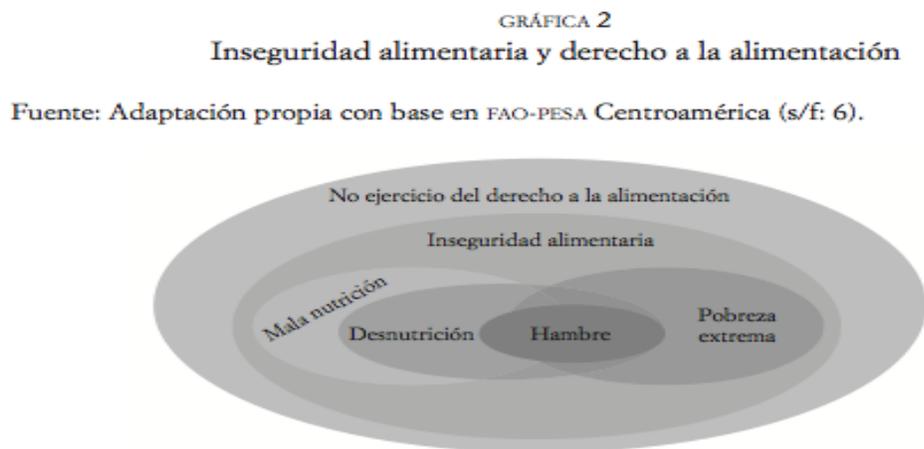
Nos enfrentamos a realidades donde el hambre, la desnutrición –*que refiere al estado patológico resultante de una dieta deficiente en uno o varios nutrientes esenciales o de una mala asimilación de alimentos*” (FAO,PESA s/r en Ochoa,S. et. al.,2016:123) y la malnutrición –*entendida como el estado patológico, debido a la deficiencia, el exceso o la mala asimilación de los alimentos, técnicamente el prefijo “mal” se refiere a sub o sobrealimentación*” (The National Academic Press, 2006; en Ochoa,S. et. al.,2016:123) son consecuencia del manejo e implementación de políticas alimentarias paliativas.

“Sin embargo, a más de dos décadas de la declaración de 1996, y de la reciente declaración de los ODS, en los últimos años la inseguridad alimentaria se ha incrementado debido a un crecimiento económico ralentizado y, sobre todo, a un modelo más centralizador de la riqueza basado en una creciente concentración de tierras y de industrias de transformación de alimentos, así como en una manipulación financiera, por medio de la bursatilización de los alimentos, que amenaza la soberanía de

las naciones (Rubio, 2011). Como producto de ese modelo, después de años de disminución, el número de personas desnutridas creció desde 2014 de 775.4 millones de personas a 815 millones en 2016, lo que representa un 11% de la población mundial. Por otro lado, el sobrepeso afecta al 6% de la población infantil menor de cinco años y la obesidad al 13% de la población adulta a nivel mundial” (FAO, 2017, Torres, 2019:70).

En la siguiente imagen expuesta en el artículo *Los Retos de la Cruzada Nacional contra el Hambre como Estrategia de Seguridad Alimentaria* (2016), podemos ver cómo el panorama de la inseguridad alimentaria alberga problemas alimentarios que se encuentran presentes en nuestras sociedades y los cuales deberán de tomar en cuenta las políticas alimentarias que buscan erradicar el problema. De esta forma, nos damos cuenta de la complejidad del problema.

FIGURA I. Diagrama de inseguridad alimentaria y derecho a la alimentación.



Fuente: Diagrama elaborado por Ochoa,S. et. al., 2016, pág.125.

Así, es necesario tener presente que el problema de carencia alimentaria es un problema multidimensional, que deberá de ser tomado con la seriedad que le corresponde y quitarlo de las manos del lucro. Las reivindicaciones y resultados de las políticas alimentarias de corte neoliberal muestran que el campo sigue vigente y que éste puede ser el medio para darle vuelta a la página del desarrollo imparcial en el que hemos transcurrido ya más de un siglo; la presente crisis en la

que aún estamos estancados figura más como una crisis del sistema, *“una crisis más en el curso de la modernización, es la crisis de la modernidad, es decir del progreso, de la razón instrumental, de la fetichización del futuro, del providencialismo científico-tecnológico”* (Bartra A., 2011:14).

Debemos repensar en estos momentos si los placeres que ofrece la modernidad valen la pena pagarse a costa de la violencia ejercida e inmerecida de los sectores más vulnerables. El Estado no ha sido capaz de controlar la situación y pese a las políticas asistencialistas y programas sociales a favor de reducir el hambre y dotar de poder a los territorios, el Estado sigue jugando a favor del capital financiero global, y en esta época de crisis es necesario replantearnos los modelos desarrollistas de los que echan mano las agendas de gobierno cada sexenio. Bartra decía que no podíamos dejar de lado todo tipo de crecimiento, pero sí exigir que el crecimiento no sea el mediador del bienestar, por lo que retomaría la pregunta de Koldo Unceta, *“¿deben tratar de formular propuestas para un desarrollo alternativo o, por el contrario, lo que se trataría es de plantear alternativas al desarrollo?”* (Unceta, 2014:31).

El Estado de Bienestar fue un esfuerzo de búsqueda de la igualdad social, sin embargo, este estaba cimentado en una sociedad capitalista que no oculta sus raíces y el desenlace fue que este bienestar no le resultó rentable. Hoy necesitamos remontarnos hacia esa búsqueda del bienestar que no esté condicionado al crecimiento de los capitales.

La cuestión alimentaria es un derecho, que como muchos otros, no debería estar condicionada a los vaivenes de los modelos y sistemas. El Estado más que nunca y cínicamente, representa los intereses de las clases dominantes, y las políticas públicas y sociales que se implementan están plagadas del lucro y corrupción en toda su formulación e implementación.

No obstante, es importante mencionar que ante este panorama -en donde organismos internacionales como el BM y el FMI, además de las cúpulas empresariales y de poder, emiten presión en las decisiones de las agendas de los países quebrantando así sus democracias- surgen en la arena de la política pública enfoques como el de derechos, el cual visualiza esta confrontación y como puntualizan Balakrishnan, Heintz y Elson (2016) *“reconoce la complejidad de la relación entre el estado y las personas, por lo que, los derechos humanos protegen a los individuos contra la acción estatal que violaría los derechos”*. Además subrayan: *“En el marco de los derechos humanos, el Estado tiene la responsabilidad principal de respetar, promover y cumplir los derechos”*³⁰(Balakrishnan, Heintz y Elson, 2016:5).

Finalmente, vemos en el escenario de la Administración Pública nuevas propuestas de políticas sociales que se justifican en el marco de los derechos humanos y tanto en los años precedentes, como en la actualidad, el derecho a la alimentación se hace presente con gran fuerza y se cristaliza en innumerables propuestas de políticas sociales, que a la hora de implementarse vuelven a corromperse. Sin embargo, es importante tener presente que el enfoque de derechos humanos es un paso hacia la exigencia al Estado de no abandonar lo que por derecho se nos ha asignado, y de regresar a menguar los desequilibrios del sistema.

*“Un enfoque de derechos humanos equilibra la fe en el Estado con el escepticismo sobre el mismo, y asegura que existen procedimientos para continuar responsabilizándolo”*³¹(Balakrishnan, Heintz y Elson, 2016:6).

³⁰ Balakrishnan, Heintz y Elson (2016) “The human rights approach recognizes the complexity of the relation between the state and the people: human rights protect individuals against state action that would violate rights” (Balakrishnan, Heintz y Elson, 2016:5). Traducción propia.

³¹ Balakrishnan, Heintz y Elson (2016) “A human rights approach balances faith in the state with skepticism about the state, and ensures that there are precedures to continue the hold the state accountable” (Balakrishnan, Heintz y Elson, 2016:6). Traducción propia.

Por lo que esta investigación tomará y hondará como eje de análisis a lo largo de la investigación la política alimentaria bajo el enfoque de derechos y hará énfasis en el cuestionamiento que se hace Torres Salcido (2019) sobre cuál es el *papel de las organizaciones “de todos los niveles (internacionales, nacionales y locales) en la conformación de un orden alimentario de nuevo tipo, distinto al actual, dominado por la desigualdad en el acceso, tanto en cantidad e información como en calidad de los alimentos” (Torres,2019:73).*

CAPÍTULO III

MÉTODO Y HERRAMIENTAS DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación recurrió a una metodología mixta, es decir, el método que se llevó a cabo responde a una lógica de recolección de datos cuantitativa, al hacer uso de herramientas como lo fueron las encuestas y diarios de consumo, aplicados de manera simultánea en las 6 localidades pertenecientes a la región Montaña de Guerrero; así mismo, se trata de un método y análisis cualitativo al haber hecho la caracterización de la región, así como el uso de herramientas como lo fueron la revisión bibliográfica, la realización de un grupo focal y la aplicación de entrevistas semiestructuradas.

Respecto a la aplicación de las encuestas, éstas se realizaron en seis localidades de la región Montaña de Guerrero -Xalpatláhuac, Tlacoapa, Apetzuca, Olinalá, Metlatónoc y Cochoapa el Grande- las cuales fueron seleccionadas a partir de dos criterios de selección, el primero fue que estas localidades hayan estado consideradas dentro de los 1,012 municipios objetivo de la CNCH, y por otra parte, que hayan sido beneficiadas con los programas de Comedores Comunitarios y el PAL.

La muestra se seleccionó a partir de un muestreo aleatorio del número de hogares totales censados de estas localidades por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); dado que se contaba con esta información, la muestra se calculó a partir de la fórmula para conocer el tamaño de la muestra en una población conocida, la cual se calculó con un nivel de confianza de 95%:

$$n = \frac{N \times Z_a^2 \times p \times q}{d^2 \times (N - 1) + Z_a^2 \times p \times q}$$

En donde, N = tamaño de la población Z = nivel de confianza, P = probabilidad de éxito, o proporción esperada Q = probabilidad de fracaso D = precisión (Error máximo admisible en términos de proporción).

La fórmula arrojó un total de levantamiento de 959 encuestas para esas 6 localidades, sin embargo, debido a que la frecuencia en la repetición de respuestas fue muy marcada en muchas localidades, se decidió levantar un número menor de encuestas. Por lo que, el número total de encuestas levantadas fueron 672.

La encuesta fue diseñada a partir de un cuestionario dividido en varios apartados que iban desde la información general del encuestado, la composición de su hogar en número de integrantes, la información socioeconómica de su hogar, preguntas sobre los dos tipos de programas aquí analizados, su postura respecto a su consumo de alimentos, su producción agrícola y los recursos percibidos en sus hogares.

Cabe mencionar que las encuestas se realizaron tanto en hogares beneficiados como hogares no beneficiados de ambos Programas, esto con la finalidad de realizar un ejercicio de comparación entre las diferencias en el consumo de alimentos de los hogares beneficiados versus los hogares no beneficiados, lo que permitiría conocer la existencia de una mejora en el acceso, disponibilidad, consumo y utilización de los alimentos por parte de los hogares que fueron beneficiados.

La información recabada por las encuestas y diarios de consumo fue concentrada en una base de datos de Excel, para posteriormente realizar un análisis estadístico simple que nos permitiera conocer tanto la caracterización de los hogares en cada localidad, la información sobre el funcionamiento de los programas aquí analizados, así como, el diario de consumo por localidad.

Respecto el diario de consumo, esta es una herramienta que fue aplicada por el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO para conocer los diagnósticos alimentarios de las comunidades; esta consiste en preguntar los alimentos que se consumieron un día antes en el hogar durante los tres tiempos (desayuno, comida y cena). Una vez aplicados los diarios de consumo, se seleccionan 7 casos³² y se vacían en un tabulador en archivo Excel, el cual con base en un análisis de estadística simple –elaborado por el equipo de nutriólogos del PESA- arroja el porcentaje de familias que consumen una alimentación completa, de esta forma, obtenemos el diario de consumo por localidad encuestada.

³²Para la selección de las siete encuestas por comunidad se consideró el principio de la probabilidad proporcional al tamaño, donde se da a los conglomerados más grandes una mayor posibilidad de selección que a los más pequeños, considerando como variables el género del encuestado y su rango de edad, siendo este el siguiente: infancia (6 - 11 años), adolescencia (12- 18 años), joven (14 - 26 años), adulto (27 - 59 años) y adulto mayor (60 años y más).

El aplicar dicho principio nos permite conocer que en promedio, 82.5% de los encuestados son mujeres y el 64.0% se encuentran en un rango de edad correspondiente a la adultez, por lo tanto, la selección será mayor en estas dos variables. Al tener dicha ponderación se segmentan los grupos obteniendo que, para las siete muestras de la localidad de Apetzuca, se selecciona a un hombre y a seis mujeres, entre los cuales se selecciona un joven, cinco adultos y un adulto mayor, siguiendo la misma lógica para el resto de municipios como se muestra en la siguiente tabla:

Localidad	Muestra	Sexo			Rango Edad			Total	
		Hombres	Mujeres	Total	Adolescente	Joven	Adulto		Adulto Mayor
Apetzuca	7	1	6	7	0	1	5	1	7
Metlatonoc	7	1	6	7	0	2	4	1	7
Olinálá	7	2	5	7	0	1	5	1	7
San Rafael, Cochoapa el Grande	7	0	7	7	0	1	5	1	7
Tlacoapa	7	1	6	7	0	1	5	1	7
Xalpatláhuac	7	1	6	7	0	1	5	1	7

Finalmente, se toman aleatoriamente las familias encuestadas teniendo en cuenta la segmentación anteriormente descrita.

Por otro lado, durante la estancia en campo se realizó un grupo focal con personas que fungieron como promotores comunitarios, quienes ejecutaron la estrategia en las localidades ya mencionadas. Con la implementación de esta herramienta se pudieron conocer las posturas de los informantes respecto su participación en la Estrategia, y a su vez su opinión como hogares beneficiarios que comparten la misma realidad de carencia alimentaria. Esto ayudó a determinar percepciones, sentimientos y formas de pensar.

Tal grupo fue constituido por 4 integrantes que compartían ciertos criterios en común, tales como el ser residentes de la región y el haber participado en la ejecución de la estrategia de la CNCH en el período de 2013-2018. La duración de la sesión fue de una hora, en donde se inició una discusión a partir de preguntas de inducción que permitieron recordar su labor en la Estrategia, así como videos sobre la situación de alimentación que se vive no sólo en la región, sino en el país.

El análisis que resultó del grupo focal, se realizó a partir de un análisis mixto de datos que se logró a partir de la clasificación de notas que se realizaron a través del análisis basado en los audios, por lo que, sólo se transcribieron aquellas partes que fueron de interés para fortalecer el análisis y argumentos.

Además, se realizó una revisión bibliográfica meticulosa sobre las evaluaciones previas a la estrategia de la CNCH, y escritos y datos sobre el estado alimentario de la población en el período 2013-2018 tanto en la región, como en el país.

Finalmente, se hizo uso de herramientas como fotografías, videos y diarios de campo, con el objetivo de plasmar lo recorrido en campo y poder elaborar un apartado de análisis regional en donde se describen las características físicas, económicas y sociales de cada localidad visitada.

CAPÍTULO IV

MARCO DE REFERENCIA

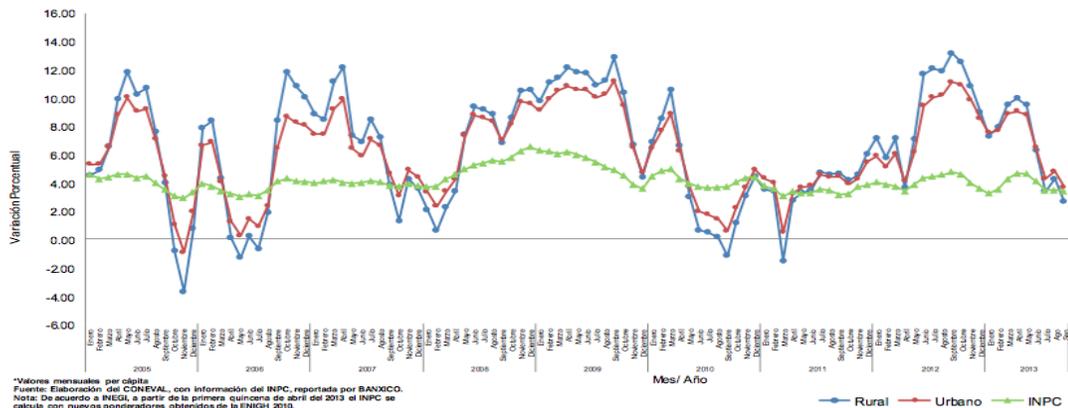
La Cruzada Nacional contra el Hambre

Los años posteriores a la crisis del 2008 trajeron como consecuencia el incremento de la pobreza extrema, ante este panorama, el CONEVAL en el año 2011 dio a conocer los resultados sobre su estudio de pobreza multidimensional en el país.

Los datos mostraban que entre el año 2008 y 2010, “la proporción de personas en pobreza aumentó de 44.5% a 46.2%, lo que implicó pasar de 48.8 a 52 millones de personas pobres. La pobreza extrema se ubicó en 10.6% en 2008 y en 10.4% en 2010, es decir, 11.7 millones de personas en ambos casos” (CONEVAL, 2013:7).

Sumado a este contexto, y como consecuencia de la crisis, se da un incremento del valor de la canasta básica y a su vez la pérdida del poder adquisitivo. Tal como lo muestra la siguiente gráfica elaborada por el CONEVAL (2013), en donde se representan las variaciones del valor de la canasta alimentaria (Línea de Bienestar Mínimo) en el ámbito rural y urbano de enero de 2005 a septiembre de 2013, respecto la línea verde que representa, el índice nacional de precios al consumidor.

Gráfica 1. Evolución del valor de la línea de bienestar mínimo* y del Índice Nacional de Precios al Consumidor, variación porcentual con respecto al mismo mes del año anterior, México, enero 2005 - septiembre 2013



Fuente: Elaboración realizada por el CONEVAL, 2013, pág. 8.

Lo que podemos leer en la gráfica anterior es que a finales del año 2007 y el año 2008 la línea de bienestar mínimo tanto en el ámbito rural como urbano—traducido como el poder adquisitivo de la población para adquirir la canasta alimentaria— se encontraba por debajo del Índice Nacional de Precios, panorama que se presenta de igual forma en el año 2010, 2011 y finales del año 2013.

De aquí, la urgencia de generar una política social que respondiera al contexto de emergencia en la que se encontraba el país, sobre todo en el tema de disminuir la pobreza extrema en su vertiente alimentaria, ya que según los datos del CONEVAL (2013), la carencia por acceso a la alimentación no mejoró a partir del escenario de la crisis y había ido en aumento afectando en el año 2010 al 24.9% de la población.

Así, a finales del año 2012 el gobierno federal informó que el eje rector de la política social estaría permeada bajo el estandarte de la estrategia denominada “Cruzada Nacional contra el Hambre”.

De esta forma, para el 22 de enero de 2013, se decretó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Sistema Nacional para la Cruzada Nacional contra el Hambre

(SINHAMBRE), que de acuerdo a la descripción de su artículo primero, consistía en:

“...una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales, para el cumplimiento de los objetivos a que se refiere el artículo Segundo del presente Decreto” (DOF, 2013,1a).

La Estrategia se regía bajo los siguientes objetivos descritos en su artículo segundo:

- 1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación;*
- 2. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez³³;*
- 3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas;*
- 4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización;*
- 5. Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación³⁴,*
- 6. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.*
(DOF, 2013,2^a).

³³ Este objetivo sufrió una modificación conceptual en el período entre 2013-2015, por lo que el objetivo final se describe de la siguiente forma: *II. Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.*

³⁴ Este objetivo se incluyó posterior a la publicación del Decreto, ya que no había un objetivo que estuviera relacionado a la generación de empleo.

De acuerdo al artículo tercero establecido en el Decreto de creación, la Cruzada atendería en un primer momento a 400 municipios que habían sido seleccionados a partir de un criterio que tomaba en cuenta los altos porcentajes y volúmenes de pobreza³⁵ en municipios tanto rurales como urbanos de todo el país. La idea consistía en que, en esta primera etapa la Cruzada pudiera cubrir al menos, la mitad de toda la población objetivo, la cual estaba identificada como aquella población que se encontrara simultáneamente en problemas de situación de pobreza extrema y problemas de carencia alimentaria.

Con base en los documentos conceptuales, esta población en el año 2010 era de 7.4 millones de personas y en 2012 de 7 millones de personas³⁶ (CONEVAL, 2013:16), panorama vigente pese al primer año de ejecución de la Estrategia como vemos en la tabla siguiente:

CUADRO I. Indicadores de carencia social de la población en pobreza extrema de alimentación, México, 2012-2014

Cuadro 2. Indicadores de carencia social de la población en pobreza extrema de alimentación, México, 2012-2014

Indicadores	Nacional			
	2012		2014	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
Pobres extremos y carentes por alimentación	7,011,966	100.0	7,143,941	100.0
Carencia por acceso a la seguridad social	6,696,075	95.5	6,775,576	94.8
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	4,589,733	65.5	4,848,520	67.9
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	3,374,464	48.1	3,217,794	45.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	2,421,890	34.5	2,228,553	31.2
Carencia por rezago educativo	2,889,368	41.2	2,939,513	41.2

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MCS- ENIGH 2012 y 2014.

Fuente: Cuadro elaborado por el CONEVAL, 2016, pág. 27.

³⁵ La selección de municipios se realizó con base a la información estadística que el CONEVAL proporcionó a la SEDESOL, y quien utilizó cuatro indicadores para detectar los primeros 400 municipios: 1) porcentaje de personas en pobreza extrema, 2) número de personas en pobreza extrema, 3) porcentaje de personas en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación y 4) número de personas en pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación (CONEVAL, 2013:22).

³⁶ No obstante, cabe hacer mención que para el 2012 la población con carencia alimentaria era de 27.4 millones de personas (CONEVAL, 2013:3), es decir, el 23.3% de la población. De esta forma, la población objetivo de la Cruzada sólo pretendía atender una cuarta parte de esta población.

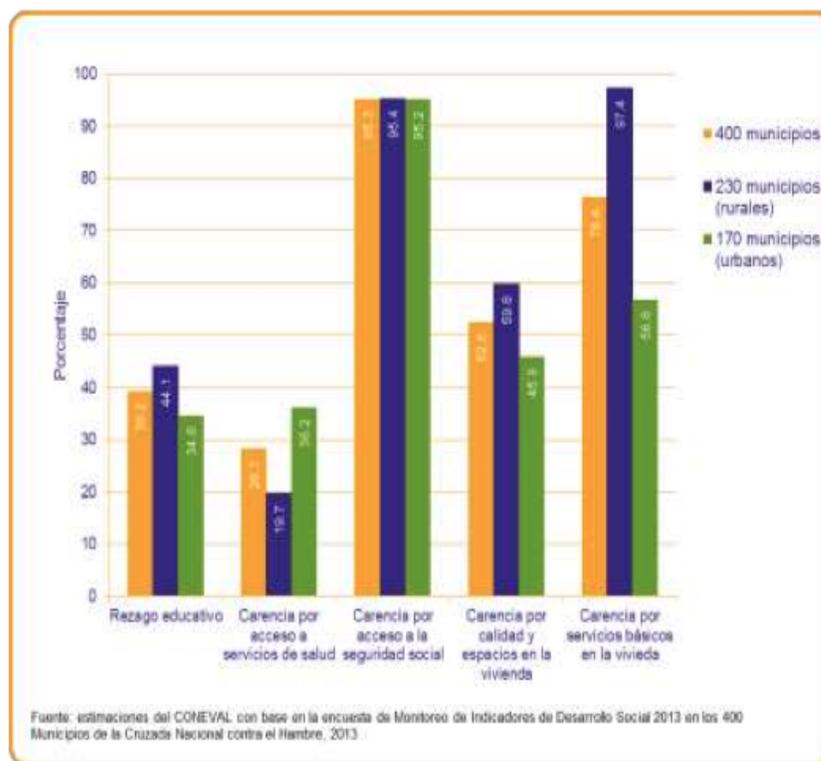
Dada la urgencia de atender el tema y reducir esta cifra, para el año 2014 se decretó la segunda fase, en donde se intervinieron 612 municipios³⁷, dando un total de 1,012 municipios en donde se ejecutó la Estrategia.

No obstante, la forma de identificación de los hogares con las características de la población objetivo fue distinta para ambas etapas, ya que en la primera etapa la SEDESOL detectó a los hogares por medio de un cuestionario aplicado por el INEGI, el MCS-ENIGH en 2013 y el de Módulo de Programas Sociales que fue diseñado en 2010. De esta forma, con los resultados obtenidos en la primera etapa se pudieron identificar 230 municipios con alto porcentaje de población en pobreza extrema alimentaria y 170 municipios con alto volumen de población en pobreza extrema alimentaria; de los cuales, los 230 eran predominantemente rurales y los 170 en su mayoría eran urbanos (CONEVAL, 2014:2).

Cabe mencionar que, esta población identificada además de tener carencia por alimentación, compartían otras carencias sociales como se refleja en el gráfico siguiente, en el que resalta que en su mayoría la población con carencia alimentaria en el ámbito rural posee mayor porcentaje de carencias que la población con carencia alimentaria que se encuentra en el ámbito urbano.

³⁷ Los criterios de selección de los 612 municipios fueron ampliados, ya que en una respuesta de la SEDESOL cuando se le cuestiona -en una evaluación realizada por el CONEVAL- del caso de municipios que fueron incorporados en la primera etapa y que no cumplían con los primeros criterios de selección; al respecto, la SEDESOL contestó lo siguiente: "Los criterios de incorporación de los 612 municipios de la segunda etapa de la Cruzada (...) fueron municipios afectados por contingencias hidrometeorológicas, municipios fronterizos con problemas económicos y zonas de conflictos regionales, así como los municipios con mayor número y porcentaje de personas en pobreza extrema alimentaria (CONEVAL,2016:11).

Gráfica 1. Carencia de la población en pobreza extrema alimentaria, según grupos de municipios de la Cruzada, México, 2013

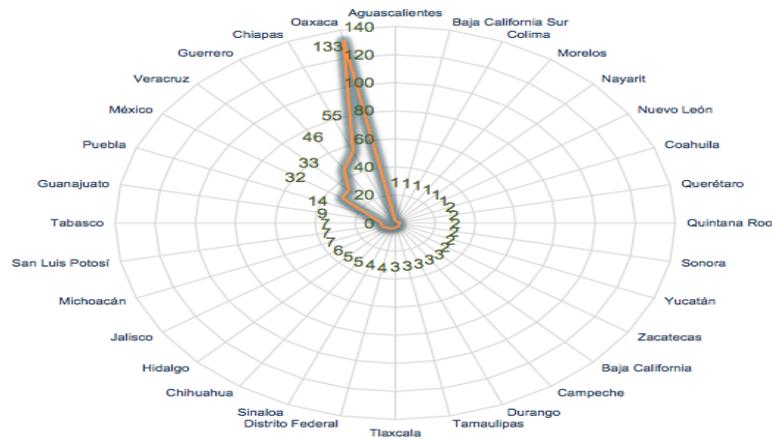


Fuente: Gráfico elaborado por el CONEVAL, Caracterización de los hogares de la CNCH, 2013, pp.7.

Además, es importante mencionar que en la primera fase, los municipios seleccionados se concentraron en las siguientes entidades: Oaxaca 33.2% (133 municipios), Chiapas 13.7% (55 municipios), Guerrero 11.5% (46 municipios), Veracruz 8% (33 municipios) y Puebla 3.5% (14 municipios) (CONEVAL,2013:22) tal como se muestra en el siguiente gráfico:

GRÁFICA 3. Número de municipios atendidos por la CNCH, 2013.

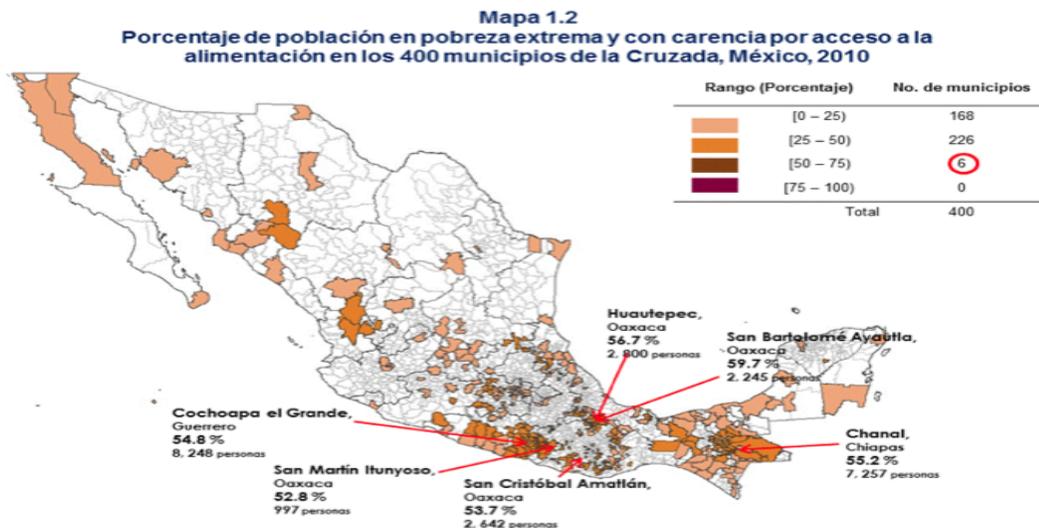
Gráfica 3. Número de municipios atendidos por la Cruzada por entidad, México, 2013



Fuente: Elaboración de CONEVAL con base en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, DOF, 22 de enero de 2013.

Fuente: Gráfico elaborado por el CONEVAL, Diagnóstico del diseño de la CNCH, 2013, pp.23.

Para fines de esta investigación, es importante mencionar que durante un documento diagnóstico que realizó el CONEVAL(2013), resaltan 6 municipios que concentran el mayor porcentaje de población en situación de carencia alimentaria, y entre ellos se encuentra Cochoapa el Grande en el estado de Guerrero, con el 54.8% de su población en situación de carencia alimentaria (CONEVAL,2013:141).



Fuente: Mapa elaborado por el CONEVAL, Diagnóstico del diseño de la CNCH, 2013, pp.141.

Por otro lado, en la segunda etapa y debido a la dificultad de identificar a los hogares beneficiados en la primera etapa, se creó el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIIS), el cual fue aplicado en el 2014 para tener mayor precisión en la identificación de hogares.

La aplicación del CUIIS implicó un gran avance en el sentido de la focalización territorial, ya que este cuestionario estaba ligado a la plataforma del Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE), el cual permitía detectar a la población objetivo y de esta forma atender los problemas de esta población de manera coordinada con las instituciones, entidades y municipios.

No obstante, de acuerdo a la ejecución de la segunda etapa y a las observaciones de sus evaluaciones previas, la información del SIFODE:

“no siempre coincidía con la de los propios programas u oficinas estatales; por lo tanto, no logró consolidarse como el único instrumento de focalización. De igual manera, la Cruzada no generó mecanismos para actualizar el SIFODE con base en las intervenciones ni para contar con registros que mostraran cómo las condiciones de vida de las personas habrían variado a partir de los resultados de la Estrategia (CONEVAL, 2018:10).

Por lo tanto, dado a que esta Estrategia trataba de atender a una población específica que se encontraba en todo el país y teniendo en cuenta que la Estrategia por sí misma no contaba con recursos propios; ésta fue diseñada *“con base en mecanismos de coordinación que buscaban que las dependencias federales articularan los programas existentes en función de los objetivos y municipios prioritarios de la Cruzada” (CONEVAL, 2018:4).*

De esta forma, la estructura organizacional de la Cruzada estuvo conformada por cuatro componentes que se describen en el artículo Quinto del Decreto de Creación:

1. Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre;
2. Acuerdos Integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas y los municipios;
3. Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre; y
4. Comités Comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales.

(DOF, 2013,5a).

De acuerdo al listado anterior, podemos decir que la Estrategia pese a que en su organigrama estaba pensado en una estructura de constante retroalimentación y diálogo, en realidad ésta desplegó acciones a partir de la conformación de una estructura vertical; es decir, la Estrategia operaba de acuerdo a lo establecido por la *Comisión Intersecretarial*, ya que ésta estaba conformada por 19 dependencias federales³⁸ quienes coordinaban y articulaban las acciones, así como designaban las metas e indicadores prioritarios a partir de la ejecución de los 70 programas federales³⁹ que fueron enlistados en la primera etapa y que en el 2014 con la idea de ampliar esfuerzos, en el documento del Plan Nacional México Sin Hambre 2014-2018 (PNMSH) –documento conceptual y normativo que se volvió rector para el funcionamiento y ejecución de la Cruzada- se amplía la estructura de programas a 90 para dar cumplimiento a los objetivos establecidos en el Decreto

³⁸ Las dependencias que conformaban la Comisión Intersecretarial fueron enlistadas en el artículo sexto del Decreto de creación y eran las siguientes: SEDESOL, SEDATU, SECTUR, STPS, SALUD, SE, SAGARPA, SEP, SEGOB, SRE, SEMARNAT, SCT, SEDENA, SHCP, SEMAR, SENER, CDI, INMUJERES y DIF Nacional.

³⁹ Cabe mencionar que de los 70 programas federales descritos en el “Anexo B” del Decreto de creación, el CONEVAL detectó que en realidad sólo 66 programas eran los que estaban operando en el marco de la Estrategia, ya que el Programa de Empleo Temporal y el de Oportunidades se contabilizaron más de una vez (CONEVAL,2013:18).

de creación⁴⁰ los cuales se incluyeron de acuerdo a la orientación que estos tenían para dar atención a los 9 indicadores estratégicos que se formularon con base a las carencias sociales que usa el CONEVAL para medir la pobreza⁴¹.

Así, la Comisión Intersecretarial era la encargada de instrumentar y vigilar los avances de los acuerdos que se establecían tanto a nivel federal, como los acuerdos y compromisos que se adquirirían con los gobiernos estatales. De aquí a que el segundo componente en la estructura organizacional sean los *Acuerdos Integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas y los municipios*; ya que en estos se decidían los presupuestos de los programas y se asumían responsabilidades de coordinación territorial para evitar duplicidad de apoyos, de esta manera, uno de los grandes compromisos fue la creación de un Padrón Único de Beneficiarios.

Además, otras acciones que destacaron en los *Acuerdos Integrales* fueron las acciones que se llevaron a cabo en el marco del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el cual:

“es uno de los ocho fondos que forman parte del Ramo 33, cuyo objetivo fundamental es el financiamiento de obras y acciones sociales básicas que benefician directamente a sectores de la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema. El FAIS a su vez se divide en dos fondos,

⁴⁰ De acuerdo a una observación constante de las evaluaciones realizadas por el CONEVAL, “a pesar de la ampliación de la base programática, la coordinación entre programas no se refinó y terminó basándose en la idea de “sumar esfuerzos”, lo que ocasionó que se diluyeran las responsabilidades sobre aspectos concretos de la atención del problema y que no fuera claro el papel o contribución de cada uno de los involucrados; así, en la práctica, los programas continuaron operando como lo hacían antes de ser incorporados a la Cruzada” (CONEVAL, 2018:8).

⁴¹ Los nueve indicadores se enlistaron de acuerdo a las carencias sociales que detecta el CONEVAL para la medición de la pobreza en su forma multidimensional: ingreso corriente per cápita, rezago educativo, carencias de servicios de salud, población con ingreso menor a la LBM, carencia por acceso a la alimentación, carencia de seguridad social, carencia por servicios básicos, carencia por calidad en la vivienda y grado de cohesión social.

el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)” (CONEVAL, 2016:43).

De esta forma, el FAIS se adecuó en el 2014 para garantizar que los recursos fueran destinados a la lucha contra la pobreza en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) de la Cruzada.

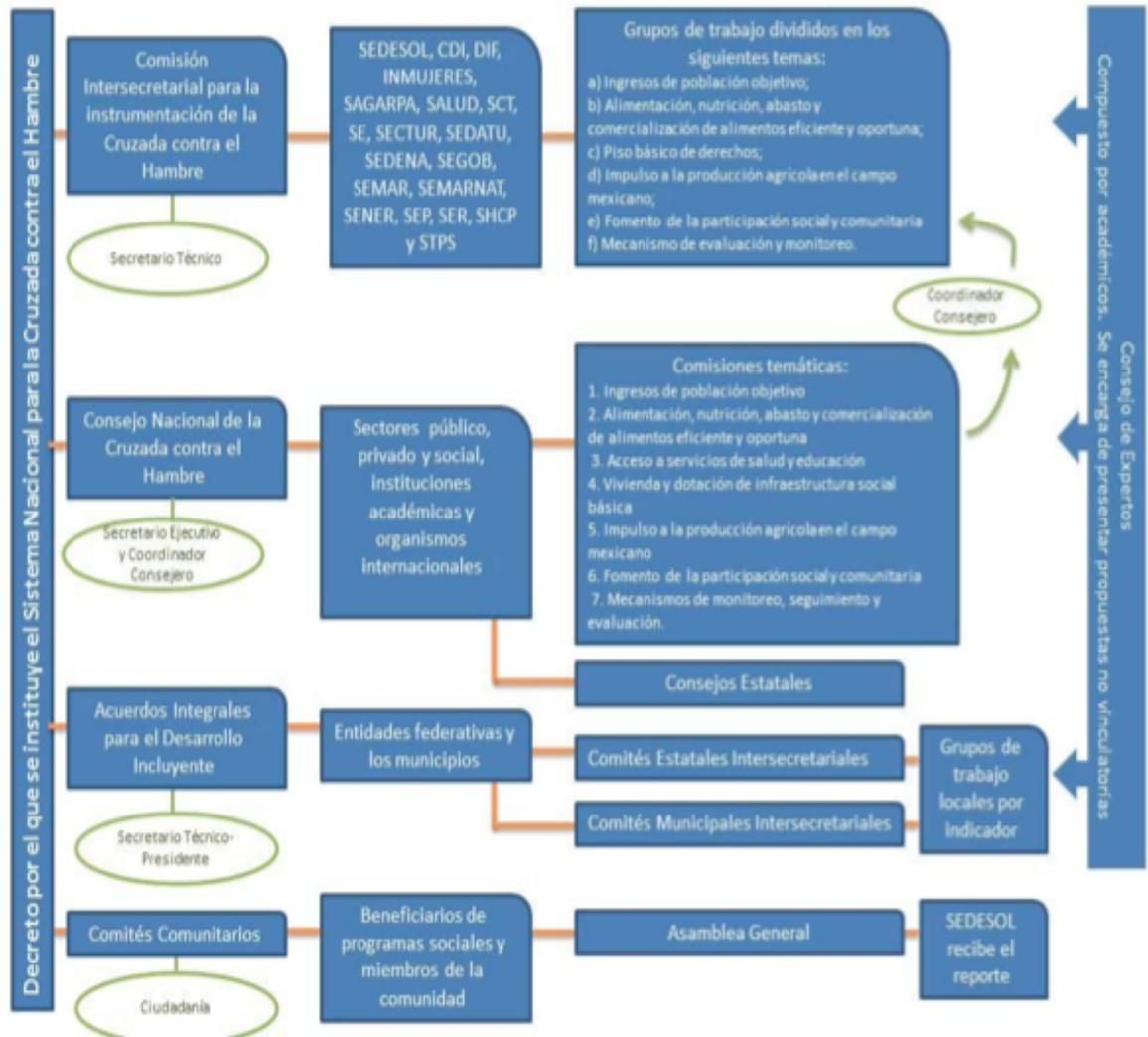
En un tercer nivel se encontraba el *Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre*, que estaba constituido por instancias del sector público, privado y social que tenían como objetivo fortalecer y mejorar las líneas de acción para hacer cumplir los objetivos de la Cruzada.

El cuarto y último componente de la estructura organizacional fueron los Comités Comunitarios de beneficiarios de los programas sociales, quienes conformaron parte importante de la Estrategia, ya que a partir de su participación muchas de las comunidades lograron fortalecer sus órganos de gestión y cohesión social. La función de estos Comités fue reconocida por los tres órdenes de gobierno, esto por ser el medio de organización de la población, ya que fungían como instancias de planeación y supervisión del cumplimiento de los objetivos y transparencia de las acciones implementadas, por lo que requerían organizarse y capacitarse para dar seguimiento y supervisión a dichas tareas.

De acuerdo a lo anterior, el PNMSH describe una Estructura organizacional que podría representarse en el siguiente diagrama:

FIGURA 2. Estructura organizacional de la Cruzada.

Figura 7. Estructura organizacional de la Cruzada



Fuente: Elaborado por el CONEVAL, 2013, pág.61.

Si bien, la estructura organizacional se pensó de manera en que el proceso de coordinación intersecretarial e intergubernamental, así como la participación comunitaria fuera clave durante el proceso de ejecución de la Estrategia y como veremos en el capítulo quinto de esta investigación, debido a la amplitud de la Estrategia, este esfuerzo como ejercicio de coordinación territorial muestra los enormes retos que se tienen a la hora de conjuntar esfuerzos, ya que a pesar de

que algunas entidades tuvieron gran avance en el tema, no se puede generalizar la forma en que se ejecutó el proceso de coordinación.

Finalmente, derivado de esta estructura organizacional se observa que la Estrategia funcionó a partir de dos procesos: 1) De los mecanismos de coordinación tanto en el ámbito público, privado y social para el logro de los objetivos que se concretan en el accionar de los programas mismos, y 2) Con la implementación de modelos de atención que llevaron a cabo los órganos de la Cruzada antes descritos; es decir, la Cruzada estableció modelos de seguimiento de acciones que se concretizaron en un Tablero de Seguimiento que tenía como objetivo principal verificar lo realizado contra lo programado y de esta forma adecuar o reprogramar acciones y/o metas originales. Así como, establecer acuerdos de reunión y seguimiento en los distintos órdenes de gobierno, y elaborar estudios y evaluaciones que ayudaran en el mejoramiento de las líneas de acción.

El Programa de Apoyo Alimentario (PAL)

El Programa de Apoyo Alimentario (PAL) de acuerdo a lo establecido en sus Reglas de Operación, tiene como objetivo general “*contribuir a mejorar el acceso a la alimentación de las familias beneficiarias mediante la entrega de apoyos monetarios*” (DOF,2014,2).

El programa fue creado con el objetivo de atender a hogares que se encuentran en pobreza extrema y que a su vez no cuentan con la cobertura de otros programas del sector salud y/o del sector educativo.

No obstante, la trayectoria del PAL data desde el año 2003, ya que este se creó durante la administración del presidente Vicente Fox. Para el año 2008, el PAL se fusionó con el programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP) y el Programa de Abasto Rural (PAR), esto durante el sexenio del

presidente Felipe Calderón, y pasó a ser ejecutado por el Sistema de Distribuidoras CONASUPO S.A. de C.V. (DICONSA), y fue catalogado como un programa de transferencias condicionadas, ya que a partir de un apoyo monetario, las familias beneficiarias asumían el compromiso de asistir a pláticas y talleres sobre la mejora de la salud y la alimentación de sus familias.

En el año 2010, el programa pasa por diferentes ajustes y la responsabilidad de su ejecución recae en la Coordinación Nacional de Oportunidades, implementado por la Secretaría de Desarrollo Social.

Su población potencial fue identificada como: *“aquellos hogares en el que al menos uno de sus integrantes se encuentre en situación de pobreza por acceso a la alimentación”* (CONEVAL, 2015:2); y es que, el propósito del programa además de contribuir a mejorar el acceso a la alimentación era disminuir los niveles de desnutrición en la población vulnerable como lo son los niños menores de cinco años y mujeres embarazadas y/o en período de lactancia⁴².

Su trascendencia puede explicarse debido a los datos de impacto que habían arrojado diferentes evaluaciones al programa, en los que destaca que:

“Las evaluaciones existentes del PAL muestran que tiene efectos positivos, en tanto que las estrategias que implementa elevan el gasto total por grupos de alimentos. Este aumento se explica por un gasto mayor en alimentos (17 a 22%) comparado con los hogares no beneficiados” (Huesca Reynoso L., López Salazar, R. y Palacios Esquer M.del R., 2015:381).

Como podemos ver en el cuadro siguiente elaborado por un estudio de la Universidad de Chapingo en el 2008, se presenta el resumen de tres evaluaciones

⁴² Esta delimitación se determina mediante dos etapas: la selección de localidades y focalización de las familias (con niños menores de 9 años, embarazadas y lactantes) a partir de un presupuesto autorizado por la Secretaria de Hacienda (Huesca Reynoso L. et al., 2015:392).

realizadas en distintos tiempos y por diferentes Instituciones que nos muestran la existencia de mejoras en el estado nutricional y de talla por edad de los beneficiarios:

CUADRO II. Evaluaciones del PAL con indicadores de alimentación y nutrición.

Cuadro 1
Evaluaciones del PAL con indicadores de alimentación y nutrición
en seguimiento de su desempeño según datos de la ENSANUT, (2006-2012)

2006-2007	2008-2009-2010	2011-2012
<p>^a INSP (2006). Informe 2003-2005. Alimentación. Efectos positivos en la calidad de la dieta que no se reflejaron en prevalencias de anemia ni en talla en niños menores de 2 años; b) efecto positivo pero modesto en talla de niños en edad preescolar, solo para el grupo que recibió efectivo; y c) aumentos de energía sin relación con el Índice de Masa Corporal. Evaluar efectos futuros en sobrepeso y obesidad.</p> <p>ENSANUT (2006). Datos 2006. Prevalencia de baja talla por regiones y zona. Norte, urbana: 8.3%, rural: 8.3%. Centro, urbana: 11.1%, rural: 20.7%. Ciudad de México, urbana: 12.8%. Sur, urbana: 16.9%, rural: 29.9%. Prevalencia de anemia en embarazadas por regiones. Norte, 17%. Centro 26.1%. Ciudad de México 35.4%. Sur, 22.3%.</p>	<p>^b Universidad de Chapingo (2008). Alimentación, grupo PAL 2142.04 kcal, grupo control 1932 kcal; cubren 97.4% y 87.8% de la recomendación (2002 kcal). La mejora en las condiciones de alimentación es de 9.5% en las familias beneficiarias. Ninguno de los grupos logra 100%.</p>	<p>^c CIAD (2012). Informe 2011-2012. De la información analizada se afirma que el PAL ha mostrado un efecto positivo respecto al bienestar y estado de nutrición de sus beneficiarios. Sin embargo, carece de planeación de mediano y largo plazos donde se establezcan las metas de cobertura y alcance temporal para combatir la desnutrición.</p> <p>ENSANUT (2012). Prevalencia de baja talla por regiones y zona. Norte, urbana: 8.8%, rural, 9.8%. Centro, urbana: 9.9%, rural: 14,7%. Ciudad de México, urbana: 12.3%. Sur, urbana: 13.5%, rural: 27.5%. Prevalencia nacional de anemia en embarazadas por regiones. Norte 7%. Centro 17.8%. Ciudad de México 25.4%. Sur 19.0%</p>

Fuente: ^a INSP (2006). Estudio de transparencia calidad y cumplimiento de objetivos PAL.

^b Universidad de Chapingo (2008). Estudio de transparencia, calidad y cumplimiento de objetivos de la modalidad PAL del programa de apoyo alimentario y abasto rural.

^c CIAD/ECYR (2011-2012).

Fuente: Cuadro elaborado por Huesca Reynoso, L., et al., 2015, pág. 391.

De esta forma, el programa del PAL obtenía respaldo al hacer frente de manera inmediata a la problemática del hambre, y su operación se justifica en la problemática que detecta la Ley de Acceso a la Alimentación en México, el cual tiene su fundamento en el marco conceptual de la FAO, y menciona que: “*existen tres aproximaciones a la problemática alimentaria asociada a la condición de pobreza: 1) cuando el ingreso de las familias no es suficiente para adquirir la canasta básica alimentaria, 2) cuando el ingreso está por debajo de la LBM,*

aunado a la presencia de tres carencias sociales, y 3) cuando presentan carencia por acceso a la alimentación” (CONEVAL,2015:8).

Así, el PAL logró consolidarse y afianzar su ejecución durante los años, y nuevamente en la administración peñista se retomó y fue uno de los principales programas que fungieron como estandarte de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Debido a lo anterior, el PAL se vio fortalecido presupuestalmente en esta administración ya que para el año 2012 *“su población potencial se estimó en 4,689,779 hogares conformados por 20.1 millones de personas. Su población objetivo se estimó en 1,529,539 hogares conformados por 6.1 millones de personas”* (CONEVAL,2015:2). Sin embargo, los estudios demuestran que pese a su incremento presupuestal, el PAL sólo logró cubrir a una cuarta parte de su población potencial (Huesca Reynoso, L., et al., 2015:380).

Dado la urgencia de atender el escenario de inseguridad alimentaria que presentaba el país en el año 2012, el PAL representó un gran avance en la cobertura de aquella población que se tenía que atender de forma inmediata y evitar de esta forma, el incremento o permanencia de personas en situación de hambre.

Por lo que, el programa con la finalidad de extender su cobertura además de tener su **modalidad de Apoyo Alimentario** (que consistía en apoyos monetarios directos de manera mensual a las familias beneficiarias, que en el año 2015 el monto estaba establecido en \$330.00 pesos mexicanos), **el Apoyo Alimentario Complementario** (que consistía en un apoyo monetario extra por efectos de la inflación, establecido en el mismo año en \$140.00 pesos mexicanos por familia), el **Apoyo Infantil** (que era un apoyo monetario otorgado por cada niño o niña de 0 a 9 años, con el objetivo de fortalecer su desarrollo, sin rebasar 3 apoyos por familia, con un monto establecido en ese año en \$120.00 pesos mexicanos por cada niño

o niña), y el **Apoyo Especial para el Tránsito al programa PROSPERA** (el cual sólo era otorgado por dos bimestres y tendría el mismo monto de apoyo establecido en ese momento por la modalidad de Apoyo Alimentario). La cobertura se amplió para tener un esquema de atención **PAL-SIN HAMBRE**, el cual incluía además de las modalidades antes descritas, un Apoyo SEDESOL SIN HAMBRE por un monto de \$88.00 pesos mexicanos. Todos estos apoyos se entregaban de manera bimestral a las titulares beneficiarias (por lo regular a las madres de familia) por medio de transferencias bancarias.

De esta manera, las familias por medio de una notificación por escrito podrían transitar del esquema tradicional del PAL monetario al esquema PAL SIN-HAMBRE.

PAL- SIN HAMBRE

El esquema PAL-SIN HAMBRE según las Reglas de Operación del año 2015, consistía en una transferencia monetaria adicional a lo que las familias recibían por concepto de Apoyo Alimentario; sin embargo, en una respuesta de SEDESOL hacia una evaluación al programa realizada por el CONEVAL (2015), esta mencionó que,

(...) en el esquema PAL-SIN HAMBRE las familias beneficiarias reciben el equivalente al monto efectivo del esquema PAL monetario, que puede ser utilizado exclusivamente para adquirir los productos del listado básico en los puntos de venta de DICONSA, adicionalmente reciben la transferencia monetaria del apoyo SEDESOL SIN-HAMBRE que establece las Reglas de Operación del Programa (2015) (CONEVAL,2015:21).

Es así que, en esta modalidad la transferencia de recursos se realizó en especie, y funcionaba por medio de tarjetas que se les otorgaba a las beneficiarias y que podían hacer uso sólo y exclusivamente en los puntos de venta de DICONSA, por

lo que, en el caso de que las localidades no contaran con estos establecimientos, entonces, el apoyo en esta modalidad era imposible obtenerlo.

Para el esquema SIN HAMBRE, el proceso para la identificación de beneficiarios se realizó por medio de 2 etapas: 1) La selección de localidades (que no contaran con apoyo previo de PROSPERA) y 2) La focalización de familias (trabajo que se realizó por medio del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) y una metodología que se basa en la selección de familias que tuvieran un ingreso menor al de la línea de bienestar mínimo (LBM)⁴³).

Sin embargo, pese a que el apoyo se daba por medio de una tarjeta canjeable en los establecimientos de DICONSA, los alimentos que podían ser adquiridos eran limitados, específicamente: harina de trigo, leche en polvo o líquida, maíz, frijol, chocolate, avena, harina de maíz, café soluble, arroz, aceite, atún, sardina, huevo, lenteja, soya, amaranto, granola y sopa de pasta integral. Esto resultó ser una limitante para el tránsito del apoyo PAL monetario al esquema SIN-HAMBRE.

Entre las limitaciones más evidentes del esquema SIN HAMBRE, se encuentra la lista de productos disponibles en esta modalidad, la cual resulta aún más reducida que la de la canasta básica de DICONSA. Es decir, el uso de la transferencia está limitado a un grupo preseleccionado de productos alimenticios (...) Además, en relación a la lista de alimentos valdría la pena valorar la pertinencia de acuerdo a las preferencias de la población y al valor nutricional de los mismos, buscando eficientar el consumo para ampliar las capacidades de alimentación de la población beneficiaria, a través de una dieta adecuada en cantidad, calidad y acorde al contexto de las familias inscritas al programa (CONEVAL,2015:44).

⁴³ En el año 2012, el punto de corte ajustado mensual de la LBM fue de \$716.17 pesos mexicanos para las zonas rurales y de \$1,243.15 pesos mexicanos para las zonas urbanas (CONEVAL, 2015:16).

Además, el esquema SIN HAMBRE contradecía los montos de apoyo de las transferencias, ya que los montos de apoyo establecidos en las Reglas de Operación del Programa no concuerdan con el monto de \$638.00 pesos mexicanos que describe la página WEB SIN HAMBRE se destinaban en la tarjeta canjeable.

De acuerdo al contexto anterior, en el 2015 el Programa anunció que su padrón de beneficiarios estaba conformado por 670 mil hogares, que se traducía en 3,623,031 beneficiarios, y que de estos el 75% estaba adscrito a la modalidad PAL-SIN HAMBRE (CONEVAL,2015:3). Así, para el 2015 el presupuesto de este programa fue de \$5,072,452.00 pesos mexicanos.

Sin duda la modalidad PAL-SIN HAMBRE fue el cambio más radical que el programa sufrió con la justificación de atender de manera inmediata a la población en riesgo por medio de la provisión de alimentos con valor nutricional.

Se puede concluir que, el PAL fue *“una estrategia alimentaria y nutricional de corto plazo”* (Huesca Reynoso, L., et al.,2015:381), que aún con la ampliación en su cobertura, este no pudo hacer frente a su población potencial, además de haber tenido un apoyo de transferencia muy por debajo de lo establecido por la LBM, y sobre todo, que no existió un instrumento que pudiera dar seguimiento a los impactos que el programa pudo generar en el tema nutricional de la población beneficiada, sobre todo de los niños y niñas en edad de desarrollo, lo que propició a su vez que, las evaluaciones al Programa se volvieran más complicadas en tema de medición de impactos, esto ya que se trataba de dos esquemas de operación con dos diferentes tipos de apoyo.

Programa de Comedores Comunitarios

En el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre, específicamente en el mes de septiembre de 2013 se inicia la operación de los entonces llamados

Comedores Comunitarios; sin embargo, fue hasta el ejercicio fiscal del año 2014 que se expidieron formalmente las reglas de operación para la ejecución de éstos como Programa, teniendo como objetivo “*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*”(DOF,2017,2.1). Este programa estuvo a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) por medio de su Dirección General de Participación Social (SDCPS) adscrita a la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social.

Así como el Programa de Apoyo Alimentario, el programa de Comedores Comunitarios ganó importancia en la Estrategia y es que el programa fue creado en la medida en que la Estrategia iba desplegando acciones.

En sí, la operación de los Comedores fue impulsada por la contingencia meteorológica que sufrió el Estado de Guerrero en el mes de septiembre de 2013, y es que dos desastres -Huracán Ingrid y la tormenta Manuel- impactaron al Estado. A partir de esto, el Gobierno Federal en participación con el Gobierno Estatal desplegaron fuerzas para la atención a las víctimas y la reconstrucción del Estado; fue así que, el inicio de estas acciones de reconstrucción y atención a víctimas se convirtieron posteriormente en acciones que se informaron en el marco de la CNCH, ya que, la medida inicial de intervención y de atención a las víctimas fue la construcción de refugios/albergues creados por la Secretaría de Marina, los cuales fungieron como comedores comunitarios para la población que se encontraba vulnerable tras las pérdidas de sus viviendas, trabajos, parcelas o medios de subsistencia.

Estos albergues al paso del tiempo fueron nombrados comedores comunitarios y eran abastecidos por insumos que proveía DICONSA, de esta forma, la operación

fue imitada en los Estados restantes donde se encontraban las Zonas de Atención Prioritaria de la Cruzada.

En este contexto, un desacierto que se pudiese tomar como ventana de oportunidad, fue la premura con la que se ejecutaron los Comedores, ya que evidenció rápidamente las fallas de la operación. No obstante, al ser un programa que se construyó en la medida en que la Estrategia iba caminando, entonces, contaba con cierta flexibilidad que le permitió realizar mejoras en la forma de ejecución durante su operación.

En una evaluación realizada por el CONEVAL(2015), mencionó que:

Tanto en Guerrero como en los municipios de Michoacán visitados, un común denominador fue la premura con la que debieron instalarse y ponerse en marcha los comedores, en el primer caso justificado por la emergencia de atención a la población afectada debido a la contingencia ambiental de 2013, y posteriormente con la intención de lograr una ambiciosa meta de cobertura en el presente año (...).A ello se sumó la falta de definición de los procesos del programa, de capacitación y manuales que orientaran el accionar del personal operativo y de recursos materiales para el desarrollo de sus funciones (CONEVAL, 2015:32).

De esta forma, se le dio inicio al programa estrella de la Cruzada denominado “Comedores Comunitarios”, que para el año 2013 ya había ejercido \$251,160,000.00 millones de pesos mexicanos y para el año 2014 se le había aprobado un presupuesto de: \$2,050,800,000.00 mil millones de pesos mexicanos, que para el año 2015 ascendió a \$3,055,500,000 mil millones de pesos mexicanos (CONEVAL,2015:8).

CUADRO III. Evolución del Presupuesto del Programa de Comedores Comunitarios.

Cuadro 1. Evolución del presupuesto del programa

Año	Programa Presupuestario			Programa de Comedores Comunitarios		
	Total Gasto Programable	Subsidios	Otros subsidios	Gasto total aprobado	Gasto modificado	Ejercicio del Gasto
2013	0	0	0	0	0	251,160,000
2014	111,211,236,932	105,405,773,877	1,623,523,500	1,555,500,000	2,050,800,000*	1,279,140,000**

* Monto de gasto modificado de acuerdo a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2014.

** Gasto ejercido hasta el tercer trimestre de 2014.

Fuente: Elaboración del PUEd para el CONEVAL con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2013 y 2014 (SHCP, 2014; 2013), y de la MIR 2014 del Programa (SEDESOL, 2013a; 2014b).

Fuente: Elaboración del cuadro por CONEVAL, 2015, pág. 8.

Sin lugar a dudas, el presupuesto destinado a este programa creció rápidamente con la justificación de atender a la población en situación de carencia alimentaria por medio de, mejorar la situación nutricional de “*niños y niñas de cero a once años de edad, mujeres en gestación y lactantes, personas con alguna discapacidad, adultos mayores de 65 años y aquellas personas que determine el Comité Comunitario (en adelante Comité) por su condición de pobreza extrema y carencia de acceso a la alimentación mediante la instalación y operación de los comedores*”⁴⁴ (CONEVAL, 2015:7), además de promover la cohesión social de la población e impulsar acciones de orientación nutricional.

En la medida en que se amplió el presupuesto tanto para la instalación, como para la ejecución de los Comedores Comunitarios, las cifras de la cobertura del programa aumentaron rápidamente:

En 2013, el programa instaló quinientos comedores en el estado de Guerrero y estableció en sus Lineamientos alcanzar una meta para el ejercicio fiscal 2014 de 810 comedores en la cobertura nacional y continuar

⁴⁴ De acuerdo a lo estipulado en las ROP del programa, los grupos de población con prioridad de atención son los siguientes: Niños y niñas de 0 a 11 años de edad, estudiantes adolescentes de 12 a 19 años, mujeres embarazadas y en período de lactancia, personas con alguna discapacidad, personas mayores de 65 años, población que sufra contingencias o emergencias y personas en situación de vulnerabilidad (DOF, 2017, 4.4.1).

con el abasto de los ya instalados en 2013 (SEDESOL, 2014c: 6). Sin embargo, con base en la última información disponible de la cobertura del programa (5 de agosto de 2014), esta meta se superó, toda vez que reportó en 2014 un total de 3,156 comedores comunitarios distribuidos en 309 municipios de dieciséis entidades federativas (CONEVAL, 2015:8).

Al ser un programa, los recursos autorizados son reconocidos como subsidios y por lo tanto, se crearon lineamientos que rigieron la instalación y operación de los Comedores. Según las Reglas de Operación (2017), los requisitos para la elegibilidad de un Comedor fueron los siguientes: 1) La conformación de un Comité Comunitario por medio de un Acta de Asamblea que expidiera una carta solicitud en un formato determinado por las ROP; 2) Que la localidad que solicitara el Comedor fuera una localidad que se encontrara en una Zona de Atención Prioritaria; 3) Que el espacio físico donde se pretendía instalar el Comedor contará con servicios básicos como: luz, agua potable, drenaje, bodega, cocina, comedor y sanitarios.

De esta forma, las ROP (2017) definen a los Comedores Comunitarios como:

(...) un espacio físico y social del quehacer comunitario para la preparación y consumo de alimentos entre la población; con ello, las personas que asisten a los Comedores cuentan con soluciones a sus necesidades prioritarias tales como el acceso al consumo de alimentos y la transformación de hábitos alimentarios. Así mismo, los Comedores se consideran lugares incluyentes donde se fomenta la relación familiar y social, la sana convivencia, la igualdad de género, la cultura, la comunicación, el encuentro y la participación social (DOF,2017,1).

Para el programa, los beneficiarios directos eran los “Comités Comunitarios”, quienes estaban conformados por un número de representantes de la población, y quienes recibían directamente los subsidios para la instalación y la operación

mensual de los Comedores. De esta forma, la población beneficiada de esta labor, fueron reconocidos como beneficiarios “indirectos”.

Las personas de la comunidad se organizaban y participaban en la operación de forma voluntaria, ya que el Comedor establecía además de un Comité Comunitario –entendido en las ROP como el órgano de participación social y representación de una comunidad elegida de forma democrática-, una Comisión de Alimentación, que estaba conformada por un(a) responsable, dos auxiliares y de 4 a 5 equipos de cocineras, quienes eran los encargados del buen funcionamiento del Comedor.

El proveedor del subsidio del abastecimiento en especie era el Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA S.A. de C.V., quien era el único proveedor autorizado.

En el siguiente diagrama elaborado por el CONEVAL podemos apreciar de manera más clara el proceso de instalación de un Comedor Comunitario:

FIGURA 3. Diagrama del proceso de instalación de Comedores Comunitarios.



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la SEDESOL.

Fuente: Elaboración del diagrama por CONEVAL, 2015, pág.11.

No obstante, una tarea importante durante la operación fue el acompañamiento que se daba por parte de la promotoría social, ya que estos fungían como el enlace directo entre el programa y las comunidades.

Derivado de la formalización del programa, los subsidios que éste otorgaban se realizaban en dos vertientes: 1) Un único apoyo para la instalación y el equipamiento, y 2) Una provisión mensual de alimentos. Los montos establecidos en las ROP en el año 2014 se muestran en la siguiente tabla:

CUADRO IV. Montos destinados a la Instalación de Comedores Comunitarios.

Cuadro 3. Montos para el equipamiento, transferencias mensuales y conceptos de apoyo destinados a cada uno de los comedores

Finalidad de los recursos	Concepto	Monto*
Instalación y equipamiento (apoyo por única vez)	Cocinas rústicas (leña)	\$143,625.42
	Cocinas de gas	\$139,049.82
Provisión de alimentos (monto mensual)	Alimentos no perecederos (destinados para la provisión de alimentos dos veces al día para hasta 120 personas durante cinco días de la semana, preferentemente de lunes a viernes)	\$79,569.60

Fuente: Elaboración del PUED con base en la SEDESOL (2014c).

*Es importante señalar que estos montos no los recibe el Comité Comunitario como recurso monetario, sino en especie.

Fuente: Elaboración realizada por el CONEVAL, 2015, pág.10.

Para el año 2017, los montos de apoyo para la instalación ascendieron a \$150,000.00 pesos mexicanos, y el monto del costo de la provisión de alimentos disminuyó a \$61,000.000 pesos mexicanos.

Algunas consideraciones que se tomaron en cuenta durante la operación de los Comedores, fue la tarea de capacitación para la elaboración de los menús diarios. Esto para que se aprovechara todo el suministro otorgado, además de hacer

cumplir los estándares nutricionales de acuerdo a la Norma Oficial Mexicana NOM-014-SSA3-2013 para la Asistencia Social Alimentaria de Grupos de Riesgo.

Esta fue una medida que se aplicó durante el transcurso de la Estrategia, ya que los resultados que arrojaban las evaluaciones evidenciaban que el alimento abastecido era desperdiciado por falta de pertinencia cultural o por desconocimiento de saberlos incorporar a los menús; y es que, el abastecimiento mensual que proporcionaba DICONSA no era diferenciado por las necesidades de cada región, y mucho menos por el gusto y pertinencia cultural, lo que ocasionó grandes volúmenes de comida desperdiciada.

En realidad, sobre todo en el ámbito rural y en comunidades indígenas, era difícil que la población adoptara cambios drásticos en la ingesta de alimentos que desconocían por completo, por ejemplo, el huevo en polvo, la machaca, la sardina o el puré de tomate. Por lo que, debido a que el abastecimiento de DICONSA era el que la Secretaría de Marina requería en caso de contingencia, fue esta Secretaria la que realizó el trabajo de capacitación de forma escalonada, es decir, se les capacitaba en un primer momento a los promotores comunitarios adscritos al Programa, para que estos a su vez capacitaran a los grupos de cocineras de la región que atendían.

Sin embargo, pese a la realización de las capacitaciones tanto nutricionales como de elaboración de menús, hubo comunidades que se resistieron a consumir ciertos alimentos. A manera de ejemplificación, a continuación se muestra uno de los menús establecidos por la Secretaría de Marina:

FIGURA IV. Ejemplo de menú en Comedores Comunitarios.

DÍA 14	Desayuno	Homelette de huevo con frijoles y tortilla con café	Huevo en polvo	25	1
			Frijol	30	1
			Harina de maíz para elaborar tortilla	84	1
			Café	4	1
			Agua potable	200	1
			Azúcar	5	1
			Aceite	5	1
			Sal	1	1
			Comida	Picadillo de soya con arroz, tortilla con agua de sabor	Soya
	Verduras enlatadas	10			1
	Arroz	20			1
	Harina de maíz para elaborar tortilla	85			1
	Concentrado para agua	10			1
	Agua potable	200			1
	Aceite	5			1
	Sal	1			1

Fuente: Elaboración de menús oficiales elaborados por la Secretaría de Marina para los Comedores Comunitarios, 2014.

Debido a esta situación por la falta de pertinencia cultural de los alimentos, el programa se vio en la necesidad de conjuntar esfuerzos con otro tipo de programas que permitieron abastecer a los Comedores de alimentos perecederos⁴⁵; además, a través de la cuota de recuperación⁴⁶ que cada Comedor Comunitario recaudaba, el Comedor podía hacer uso de este dinero para comprar ingredientes que consideran necesarios para la elaboración de los menús que realizaban.

Por otro lado, algo que condicionó la operación exitosa de los Comedores fue el contexto regional donde se intervino, ya que la mayoría de las Zonas Prioritarias en el ámbito rural eran poblaciones indígenas, por lo que, a excepción de las regiones donde la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) intervino, el buen funcionamiento de los Comedores se vio truncado debido a la falta de personal en la promotoría social que pudo ser interlocutor entre las comunidades y el programa.

⁴⁵ Tal es el caso de la participación de la Secretaría de Agricultura (actualmente SADER), que tuvo a su cargo la instrumentación de huertos demostrativos de traspatio para la provisión de alimentos perecederos.

⁴⁶ De acuerdo a las reglas de operación del programa, la cuota de recuperación se establecía por medio de una Asamblea General del Comité Comunitario, y esta podía ser en la modalidad de recursos económicos, en especie o mediante la participación en algunas de las actividades inherentes a la operación. Cabe mencionar que respecto a la cuota de recuperación económica la cantidad máxima por ración alimenticia era de \$10.00 pesos mexicanos (DOF, 2017, 4.4.2).

La promotoría social fungió en varios casos como un factor clave para la operación y el seguimiento de los Comedores, ya que al ser –en algunos casos- los promotores parte de las mismas comunidades atendidas, se generaba una especie de compromiso e interés por apoyar los proyectos en sus comunidades.

Sin embargo, pese a todos los acontecimientos que condicionaron la operación de los Comedores, es rescatable mencionar que uno de los éxitos del programa fue haber logrado incentivar la cohesión social de las comunidades.

Así, parece que la prioridad del proyecto del comedor pasó de ser un medio para garantizar el pleno derecho a la alimentación de su población objetivo (y de la Cruzada), a ser el medio para desencadenar esa transformación y generación de cohesión social, a partir de la dotación de alimentos a población con carencia alimentaria. De ser este el caso habría que replantear el diseño y la normatividad del programa, dejando claros los objetivos que se persiguen (CONEVAL, 2015:36).

En el apartado V de esta investigación se abordará con más detalle los resultados de evaluaciones que se realizaron a este programa, sin embargo, aquí se puede concluir que, el programa de Comedores Comunitarios fue sólo una solución inmediata para atender el tema al acceso a la alimentación de familias en situación de pobreza extrema. Sin embargo, como las evaluaciones del CONEVAL subrayan, se debe pensar en instrumentar acciones que corten de raíz el problema, ya que es sorprendente la cantidad de recursos que se destinaron –en este caso- a este programa, el cual no tuvo indicadores que pudieran permitir una evaluación de impacto en el estado nutricional de la población beneficiada y en el cambio de hábitos nutricionales.

Antecedentes históricos de la Montaña de Guerrero

El estado de Guerrero se encuentra en la zona este-central del país; el estado fue creado y reconocido en el año 1847 (Morales Hernández, 2015:254) y según datos del INEGI, representa el 3.2% del territorio nacional, conglomerando 81 municipios, de los cuales el 42% de su población se considera rural.

Como dato importante a destacar, cabe mencionar que en el año 2005 –según cifras del CONEVAL-, la población del estado ascendía a 3,115,202 personas. Al respecto, un estudio de marginalidad realizado por Morales Hernández (2015) resaltó lo siguiente:

(...) de los 3,115,202 personas que habitaban el estado en 2005, el 51.8 por ciento correspondió a las mujeres (...) 42 por ciento se consideraba como pobres alimentarios, lo que significaba que su ingreso per cápita no era suficiente para poder comprar los alimentos mínimos indispensables para sobrevivir. Otro 50.2 por ciento de la población se clasificó como pobres de capacidades, es decir, si bien sus ingresos per cápita les permitían cubrir sus necesidades alimentarias, no les alcanzaban para proporcionar educación y salud a los miembros de la familia; finalmente, 70.2 por ciento de los guerrerenses fueron catalogados como pobres de patrimonio, por tanto, sus ingresos per cápita les eran suficientes para cubrir las necesidades de alimento, salud y educación de su familia, más no para adquirir ropa, calzado, vivienda y transporte (Morales Hernández,2015:254-255).

No obstante, es importante mencionar que los niveles de marginalidad varían respecto a las regiones en los que se encuentra dividido el estado, entre las que se encuentran las siguientes 7 regiones: Acapulco, Costa Chica, Costa Grande, Centro, La Montaña, Norte y Tierra Caliente. En la siguiente imagen podemos apreciar su ubicación.



Fuente: Imagen extraída del sitio <https://www.guerrero.travel/> el 01 de julio de 2020.

En la presente investigación se abordará la región de la Montaña de Guerrero, la cual está constituida por 19 municipios, los cuales se dividen en microrregiones que pertenecen a tres subregiones caracterizadas según Nicasio González (2003) en: *1. alta montaña, 2. costa-montaña y 3 cañada, y las microrregiones se definen con base en elementos comunes, como son la confluencia de comunidades y el clima* (Nicasio González,2003:2).

La montaña representa una de las regiones con mayor desigualdad y pobreza no sólo del estado, sino del país; según el CONEVAL, la región cuenta con los mayores índices de marginación, esto pese a que ha tenido una vasta participación de diversos actores para la formulación de planes de desarrollo. Morales Hernández menciona que: *en 2005 un número mayor a los 300 700 habitantes “montañeros” vivían en condiciones de olvido y disgregación al desarrollo* (Morales Hernández, 2015:264).

En el siguiente gráfico, Morales Hernández nos muestra los índices de marginación de la Montaña de Guerrero para el año 2000 y 2005, y resalta que, la media del índice de marginación de la región en ambos años correspondió a muy alta marginación.

CUADRO V. Índices de marginación en la Montaña de Guerrero

Cuadro 8. Índices de marginación en la región de la Montaña de Guerrero, años 2000 y 2005

Municipio	Índice y nivel de marginación 2000		Índice y nivel de marginación 2005	
Alcozauca de Guerrero	1.9721	Muy alto	2.4271	Muy alto
Alpoyeca	0.2081	Alto	0.2107	Alto
Atlamajalcingo del Monte	1.7661	Muy alto	2.0094	Muy alto
Atlixnac	2.5571	Muy alto	2.5956	Muy alto
Copanatoyac	2.2069	Muy alto	2.5026	Muy alto
Cualac	0.9349	Alto	1.1074	Muy alto
Huamuxtitlán	0.1001	Alto	0.1003	Alto
Malinaltepec	2.1452	Muy alto	2.1340	Alto
Metlatónoc	3.3896	Muy alto	3.0892	Muy alto
Olinalá	1.5946	Muy alto	1.6697	Muy alto
Tlacoapa	2.0956	Muy alto	2.4282	Muy alto
Tlaxiataquilla de Maldonado	0.9934	Alto	0.9001	Alto
Tlapa de Comonfort	0.3209	Alto	0.5142	Alto
Xalpatláhuac	2.0661	Muy alto	2.4027	Muy alto
Xochihuehuatlán	0.81921	Alto	0.7492	Alto
Zapotitlán Tablas	2.23733	Muy alto	2.3175	Muy alto
Acatepec	2.79208	Muy alto	3.1094	Muy alto
Cochoapa el Grande			4.4983	Muy alto
Iliatenco			2.1605	Muy alto
Medias y totales	1.65882	Muy alto	1.9434	Muy alto

Tanto el municipio de Cochoapa el Grande como el de Iliatenco, en el año 2000 no estaban constituidos, aunque su territorio actual pertenecía a la región de la Montaña.

Fuente: elaboración propia con datos de CONAPO. 2000.

Fuente: Tabla de índices de marginación elaborada por Hernández Morales, 2015, pp.65.

De esta forma, la Montaña representa una región compleja desde su fundación, esto derivado a diversos factores como lo es, su abrupta geografía y la diversidad de culturas, actores y poderes que confluyen en el mismo territorio.

Actualmente, la región está constituida por 19 municipios, siendo Acatepec el último en constituirse en el sistema federativo mexicano con el valor de municipio, esto ya que tras varios siglos de sufrir configuraciones en la delimitación de su territorio, fue hasta 1993 que el Congreso Local lo reconoció. En la siguiente imagen podemos apreciar la división política de la región.



Fuente: Imagen extraída del portal WIKIPEDIA https://es.wikipedia.org/wiki/La_Montaña_de_Guerrero, el 01 de julio de 2020.

La Montaña de Guerrero colinda al norte con el estado de Puebla, al este con el estado de Oaxaca y al sur con la Costa Chica del mismo estado; estas colindancias sirvieron para fortalecer sus flujos de comercio.

Sin embargo, antes de continuar con la descripción regional, es importante describir lo que aquí se entenderá por espacio social, región y territorio; esto para comprender cómo es que se configura la Montaña de Guerrero, por mucho tiempo catalogada la “Montaña Roja”.

De acuerdo a Mancano Fernandes, el espacio social se ubica en el espacio geográfico, y este es una conformación de diferentes dimensiones resultantes de la relación entre naturaleza y relaciones sociales, lo que crean una multidimensionalidad que nos permite hablar de espacios políticos, culturales,

económicos, etc.; por lo tanto, el espacio social es “*producto y producción, movimiento y estabilidad, proceso y resultado*”(Mancano Fernandes,s/f:2).

Lo que se genera en el espacio son múltiples formas de relaciones sociales, muchas veces de solidaridad y otras veces plagadas de conflicto, por lo que el espacio se puede leer como un lugar de contradicciones, resultado de intencionalidades –modos de ser, existir- que generan así espacios fragmentados y divididos.

En la Montaña de Guerrero, el espacio social se configura a través del espacio natural, económico, político y cultural; en este espacio los actores relevantes están conformados por la población indígena, la cual se encuentra representada por tres pueblos -el nahua, el mixteco y el tlapaneco- que comparten un pasado de dominación colonial y que fueron asentándose poco a poco en esta región. Para Nicasio González (2003), el total de la población en 2002 en esta región fue de 275, 666 habitantes, de los cuales el: “76 % son indígenas, aproximadamente 209 095 (INI, 2002: 86-87) (...) y se concentra básicamente en 13 municipios de la cabecera regional de Tlapa, y minoritariamente en cuatro municipios que son los que conforman la cañada” (Nicasio González, 2003:2).

No obstante, en la actualidad persisten conflictos respecto las delimitaciones de entre sus 19 municipios, que se complejizan con la intermediación de las instituciones de gobierno –como la Secretaria de la Reforma Agraria- y organizaciones civiles.

Puede pensarse que los orígenes de esta disputa por el territorio datan desde la conformación del estado, ya que éste se conformó con territorios que antes pertenecían a estados como México, Puebla y Michoacán. Lo que ahora es conocida como la Montaña de Guerrero antes pertenecía al estado de Puebla, por lo que a partir de esos años la oposición a construir nuevos territorios se había manifestado en diversas acciones sociales de confrontación y violencia.

Canabal Cristiani menciona que,

A lo largo de la historia de la entidad y la región en particular, el conflicto por la tierra es una vertiente de lucha social que atraviesa la historia de la región, desde antes de la creación del estado. Las rebeliones de los pueblos indígenas por la restitución de de sus tierras constituye la parte medular de los movimientos y conflictos (...) (Estrada Castañón en Canabal Cristiani, 2001:124).

Desde 1841 hasta 1993, la región estuvo plagada de movimientos de dominación y resistencia, entre los que destacan el movimiento de 1883 que levantaba el estandarte “Libertad municipal y ley agraria” que se desarrolla en el municipio de Tlapa de Comonfort, en donde se exigía su autonomía para el nombramiento de cargos y la desposesión de las tierras por parte de los latifundistas colonos.

Así mismo, con las leyes de Reforma en las que se aplica la desamortización de los bienes de la iglesia y de las comunidades, surge una oleada de conflictos en contra del Estado, el cual no pudo instaurar su nuevo orden modernizador en conjunto con autoridades laicas que pudieran establecer la nueva normatividad.

Una y otra vez a lo largo de la historia del estado, el nombramiento de los gobernantes vendría desde el centro; de 1885 a 1911, las autoridades centrales fueron las que decidieron quiénes gobernaban la entidad. A la par, regionalmente se nombrarían prefectos políticos encargados de los distritos judiciales que cumplirían la misma función. Así, estos personajes, que en un principio fungieron como el árbitro entre los conflictos locales, a la larga fueron centralizando el poder, no sólo el político, también el económico, hasta convertirse en los caciques regionales (Canabal Cristiani, 2001:127).

Fue así que, estos conflictos sociales se agudizaron con las cargas tributarias sobre las comunidades y el despotismo de estos prefectos que llegaron a desconfigurar lo que en años las comunidades trataron de negociar en el territorio.

En la región de la montaña, la aplicación de las Leyes de Reforma, desbordó las relaciones de mediación que durante tantos años había establecido los pobladores de la región sobre el control de los bienes agrarios y aceleraron de manera radical el proceso de separación de la tierra y la comunidad que la hacienda y los particulares venían realizando gradualmente desde que la administración colonial estableció las definiciones en materia de propiedad agraria, y aunque en un primer momento estas leyes sólo afectaron a las propiedades de la Iglesia, a la larga, las comunidades tuvieron que aguzar su ingenio y aprender a defender sus tierras por distintos medios que iban desde los alegatos legales hasta la acción violenta (Canabal Cristiani, 2001:128).

Por lo tanto, el territorio se convirtió en un espacio social en donde las relaciones de conflicto imperaban. Llegada la Revolución y el aire republicano liberador, las comunidades trataron de configurar nuevamente sus espacios sociales y sus actores –incluidas sus Instituciones-, lo que replegó de nueva cuenta una delimitación de espacios geográficos que se disputaban entre los pueblos originarios, y esto propició la realización de muchos centros de poder local –cabeceras municipales- que se configuraron dependiendo de las nuevas anexiones de estos pueblos, ubicados en las antiguas haciendas y propiedades de los caciques.

La redistribución municipal tardó en definirse por largas décadas, en 1902 se hablaba que el estado estaba conformado por 14 distritos y 65 municipios, y para 1970 éste comprendía 18 distritos, 75 municipios y 3,395 localidades; una causante de ello fue la búsqueda de los pueblos indios -ahí asentados- quienes buscaban su territorio y autonomía propia.

Tal es el caso del municipio de Tlapa de Comonfort, que constituye municipio y cabecera al mismo tiempo, y que ha robado protagonismo a la capital del estado - Chilpancingo-; esto pudiera responderse debido a la importancia mercantil que le proporciona su ubicación geográfica de colindancia, así como sus características naturales que lo dotan de mejor clima y mejores tierras.

Sin embargo, Tlapa no sólo obtiene importancia económica, sino política y cultural. De ahí la importancia de los gobiernos de entrelazarla por medio de vías terrestres a la capital regional y a la costa. Los pobladores del estado confluyen en su territorio por varios motivos, que van desde la búsqueda de alternativas de trabajo, comercio y hasta la obtención de servicios públicos; lo que ocasionó un rápido crecimiento del municipio. Según Canabal Cristiani, el municipio creció 20% en la última década del siglo XX, ya que el municipio comprendía 15 localidades en 1921 que pasaron a 46 en 1990.

Este rol de mercado regional de la cabecera municipal, la ubicó en el año 2000 como la ciudad de mayor población de la Montaña, con 31 235 habitantes, por lo que se le reconoce como centro receptor de emigración regional, debido a que en ella se generan oportunidades de empleo, sobre todo en el sector terciario, principalmente en la rama de comercio, en virtud de que de un total de 8 732 individuos que conforman su Población Económicamente Activa (PEA), 68.5 por ciento declaró estar ocupado en ese sector; en segundo lugar en importancia de ocupación, con 18 por ciento, lo tuvo ese sector secundario, destacándose sobre todo la actividad artesanal y la rama de construcción; por lo tanto, el sector primario únicamente absorbió 13.5 por ciento de la PEA (Morales Hernández,2015:263-264).

Sin embargo, algo que caracteriza al municipio es el flujo de personas de distintos puntos, provenientes del interior del estado, o de la república, así como familias de migrantes que retornan o visitan.

Tlapa (...) centro rector de la región, como lugar donde llegan o bien por donde pasan los migrantes que se dirigen a otras regiones, lugar donde pernoctan los indios, donde compran, venden, obtienen servicios y se reconocen con otros como similares y donde reconocen a los otros en su alteridad. Espacio social que se ha ampliado, reinventado en otros sitios cuando los jornaleros llegan a otros lados cargados de su identidad (Canabal Cristiani, 2001:7).

De esta manera, la región Montaña obtiene un peso político, económico y cultural importante, no sólo al interior del estado, sino del país; por lo que, el gobierno federal ha realizado numerosos esfuerzos para intervenir en el futuro de la región a partir de planes de desarrollo que tratan de menguar las relaciones que se dan al interior de este territorio.

Esto puede explicar que en Tlapa se encuentren diversas Instituciones federales de promoción al desarrollo que ni siquiera en la capital regional tienen sede. Así mismo, se han implementado inmensidad de proyectos de desarrollo en los que han intervenido no sólo el gobierno, sino organizaciones civiles e internacionales. No obstante, el territorio es complejo y el problema de pobreza ha estado presente durante décadas, y estos proyectos no han tenido éxito por diferentes circunstancias que van desde la falta de seguimiento, falta de presupuesto, corrupción, clientelismo político y proselitismo.

Por lo anterior, la región de la Montaña se configura a partir de relaciones de poder que trastocan esferas políticas, religiosas y culturales. Bajo palabras de Nicasio González (2003), el tema político ha sido representado por un bipartidismo PRI-PRD que ha marcado a la región desde el año 1979 con el surgimiento de un partido de oposición priísta, el Partido Comunista Mexicano (PCM), que surgió en el municipio de Alcozauca y en donde el los maestros son actores activos de este movimiento insurgente, lo que ha traído como consecuencia costos humanos y sociales como: *“la marginación, presión, persecución y muertes de sus seguidores” (Nicasio González, 2003:4).*

Así, el territorio de la Montaña se ve enfrentado por diversas fuerzas de poder y resistencia. Sin embargo, antes de continuar describiendo la región, nos parece pertinente describir a continuación lo que aquí se entiende por región y territorio.

El término región está plagado de diversos significados que dotan a este concepto de diferentes usos en múltiples disciplinas; no obstante, en el presente trabajo se dejará a un lado la noción abstracta del término entendido como un espacio de la realidad específicamente localizado, y será entendido como, una extensión de territorio en donde se asocian características geográficas comunes y que al mismo tiempo se confluyen relaciones en torno a ciertas actividades de interés común (económicas, políticas, ambientales, etc.).

La región adquiere funcionalidades diferentes, sin embargo, aunque optemos por describir a la región de acuerdo a sus diferentes rasgos, ésta siempre tendrá criterios de unidad a su interior, ya sean criterios naturales, históricos, culturales, económicos, políticos, que dotan de direccionalidad la memoria histórica y la visión de futuro del territorio.

Región es una red dinámica de relaciones que Marielle Pepin sintetiza como un marco de proyectos, como un vivero en donde se despliegan lazos con interlocutores múltiples y lejanos, marco donde se vislumbran condiciones favorables o negativas para sus pobladores, y en fin “como un concepto que se caracteriza por incluir el conflicto dentro de la construcción de los lazos de interdependencia y de reconocimiento mutuo que fundan la sociedad designada como regional” (Canabal Cristiani, 2001:7).

La región de la Montaña de Guerrero, es concebida a través de las necesidades que sus habitantes despliegan, tanto en la actualidad como en la historia; la presencia de su multiculturalidad, de sus espacios religiosos –un tanto institucionalizados por la Iglesia que llegó con la colonización-, las instituciones

públicas federales, sus políticas públicas, así como las organizaciones de resistencia, configuran identidades y espacios de poder que dotan a un singular territorio de acciones sociales colectivas que despliegan al final, una identidad colectiva de resistencia, objeto de represión de muchos gobiernos a lo largo de la historia y en la actualidad.

Las relaciones sociales ahí formadas contienen intencionalidades muchas veces contradictorias y formadoras de espacios divididos y fragmentados; sin embargo, estos espacios han dotado de identidad no sólo a una de las culturas ahí asentadas, sino a todos los habitantes de la Montaña que se conciben como “montañeros”.

Los montañeros comparten un pasado y escriben un futuro, se han reproducido socialmente a partir de coyunturas precisas que han marcado su cotidianidad. *“Entre los individuos de la montaña hay un sentido de “pertenencia socio-territorial” o bien de pertenencia a una colectividad asentada en un “territorio” que asume relevancia predominante para la caracterización de la estructura misma de la colectividad y de los roles asumidos por los actores”* (Canabal Cristiani, 2001:19).

Sin embargo, hay algo que marca y distingue a esta identidad de ser “montañero”, y es la pobreza; “montañero” adquiere significado de “indio”, “marginal”, “campesino”. Canabal hace referencia a esta identidad de ser “montañero” cuando cita: *“la montaña –señalaron- es donde hay árboles, en el cerro, en el frío; donde están los más pobres, los marginados del gobierno”, pero sobre todo y esto opinó la mayoría, donde están los indígenas, donde se hablan las tres lenguas, donde producen los campesinos, los que usan sombrero y se visten como campesinos* (Canabal Cristiani, 2001:19).

No obstante, pese a que la población de la región adquiere una identidad de “montañeros”, según Nicasio González (2003), los tres grupos culturales que confluyen en la montaña se distinguen entre ellos y guardan una diferente

relacionalidad respecto a la población mestiza. Por ejemplo, los nahuas tienen mayor capacidad de adaptación y convivencia con los mestizos, comúnmente se encuentran ubicados en parte alta de la montaña, muy cerca del municipio de Tlapa de Comonfort y ocupan el tercer lugar en población regional. Mientras que, los mixtecos suelen ser más celosos de su cultura y de menor convivencia con la población mestiza, condición que puede explicarse debido a su lejanía del centro de la Montaña; su población se caracteriza por tener altos porcentajes de migración a Estados Unidos y al norte del país. Finalmente, los tlapanecos se caracterizan por tener un fuerte sentido de comunalidad, ellos se encuentran ubicados en la costa-montaña y es la población con mayor presencia poblacional en la región, caracterizada por instituciones sólidas y con mejores condiciones de vida.

Estos tres grupos confluyen diariamente en el municipio de Tlapa de Comonfort, y su cotidianidad refleja de igual forma relaciones que se ven marcadas por *“el racismo ejercido por la minoría mestiza, el amestizamiento de la primera generación nacida en Tlapa y la reindianización de la ciudad en los alrededores del centro donde se concentran los mestizos”* (Nicasio González, 2003:3).

Por otro lado, pese a que se ha señalado que el territorio se ha visto influenciado por diversos intentos de inserción al tan aclamado desarrollo; la región ha sido fuertemente marcada por la marginación y la pobreza, la cual no sólo es reconocida por sus habitantes, sino por las Instituciones públicas federales, quienes a través de diferentes estudios han dotado a los municipios de la Montaña de lugares importantes en los índices de marginalidad, por lo que, todos sus municipios *están caracterizados como de “alta marginalidad” y nueve de ellos “de muy alta marginalidad”, ocupando 7 municipios de la región, de primero al décimo lugar en el estado* (Canabal Cristiani, 2001:20). Morales Hernández (2005) resalta en su estudio que:

La Montaña de Guerrero es un territorio que se caracteriza por el abandono en que vive su población, condiciones que se reflejan en los elevados índices de marginación que presenta el total de los municipios, destacándose por su abandono, en el año 2000, Metlatónoc que con un IM de 3.3896, fue considerado cómo el de más alto nivel de marginación de México, mientras que Acatepec era el segundo más marginado a nivel estatal, con 2.79208 de IM, lo cual lo coloca como el quinto lugar de mayor marginación en el país. Para 2005, con la creación del municipio de Cochoapa el Grande, éste pasó a ser el municipio con más alto Índice de Marginación (Morales Hernández, 2015:264).

Por lo anterior, vemos como la identidad colectiva se construye a partir de todas estas relaciones sociales configuradas a través de la confrontación entre la misma sociedad, sus instituciones y las fuerzas sociales confluyentes en el espacio, lo que finalmente condiciona las pautas de producción y reproducción social que se han visto marcadas de elementos prevalecientes de manera histórica como lo es, la pobreza.

Para Mancano Fernandes el territorio es una fracción del espacio y por lo tanto, adquiere una multifuncionalidad; así, en el territorio confluyen las relaciones solidarias, de contradicción y conflictualidad, y dice:

“La transformación del espacio en territorio se da por medio de la conflictualidad, definida por el estado permanente de conflictos en el enfrentamiento entre las fuerzas políticas que intentan crear, conquistar y controlar sus territorios, es así que el territorio se convierte en espacio de vida y muerte, de libertad y de resistencia. Por esta razón carga en sí, su identidad, que expresa su territorialidad, es decir la manifestación de las relaciones sociales que se producen y reproducen en él” (Mancano Fernandes, s/f:7).

Por su lado, Canabal Cristiani retoma a Laurent Faret para definir al territorio a través de:

“las configuraciones de prácticas, estrategias, percepciones y las manera de leer el espacio que tienen los miembros del grupo que lo constituye. (...) el territorio está así conformado por las relaciones con el espacio, enfocadas en todas sus dimensiones; es su relación más directa, local. También lo conforma un elemento compartido que puede ser un conjunto más grande (la región de la) ya que ha contribuido a la construcción de la identidad de cada grupo” (Canabal Cristiani, 2001:18).

Es así que, la población de la Montaña aprovecha su entorno para hacer frente a ese contexto subsumido en la pobreza histórica y echa a andar sus estrategias de sobrevivencia para persistir. Podemos ver que los campesinos de la Montaña, han tomado diversas posturas que van desde las más radicales, y otras que prefieren aprovechar lo que el gobierno les ofrece a través de sus políticas públicas y programas de inserción al desarrollo. La reproducción física y social de los montañeros se ve configurada por las siguientes actividades descritas por Nicasio González (2003):

Se vive de la agricultura de autoconsumo, basada en la triada maíz-frijol-calabaza y en otras especies que no están muy diversificadas (...) Se crían aves de corral para completar la dieta familiar. La ganadería caprina se practica en toda la región y la vacuna particularmente en Olinálá para el comercio. El tejido de sombrero de palma es complementario para los nahuas y los mixtecos que mal venden a los acaparadores de Puebla. Las mujeres mixtecas también contribuyen a la economía familiar con la elaboración de huipiles y servilletas tejidas en telar de cintura.

(...)Por la pobre calidad de la tierra, las alternativas de vida son la emigración al norte del país y a Estados Unidos de América, donde realizan actividades agrícolas o de servicios. En ocasiones se dedican al cultivo de

enervantes en las comunidades, lo que trae una serie de consecuencias en las prácticas culturales comunitarias como el desarraigo, el contagio de infecciones de transmisión sexual o la violación a los derechos humanos (Nicasio González, 2003:3-4).

De esta forma, los montañeros se apropian cada uno del espacio social de manera particular y de acuerdo a sus intereses.

La montaña es una región que se rediseña día con día desde los espacios familiares y comunitarios, hasta los municipales, regionales, nacionales y hasta internacionales donde se entrelazan lo público y lo privado, lo rural y lo urbano, la producción de maíces mediante prácticas tradicionales con el trabajo de jornal en los campos irrigados del noreste; la producción artesanal de la palma con el trabajo en la construcción de las ciudades o en restaurantes en Manhattan. La montaña es así, una región donde se ha pretendido la aplicación de políticas estatales para aminorar algunos males y no para promover posibilidades reales de empleo para la población. Se ha partido de una concepción de desarrollo que no involucra a sus habitantes de acuerdo a sus capacidades, necesidades y deseos, mediante planes diseñados desde fuera y desde el centro para regiones consideradas marginales y de extrema pobreza (Canabal Cristiani, 2001:6).

Los montañeros –como se dijo antes- comparten un pasado colonial que les otorgó condiciones de reproducción social particulares; ante el despotismo y despojo, se configuró un campo de tensión que se reflejó en diferentes acciones colectivas, algunas de resistencia y muchas otras de intereses.

No es casualidad que la región haya sido denominada la “montaña roja” -adjetivo que se le da a la Montaña a partir de una movilización mixteca en los años setenta, originada en el municipio de Alcozauca y presidida por el profesor Othón Salazar, mejor conocido como “Tata Othón”, al que se le asociaba al Partido Comunista

Mexicano y con ello surgen las bases del actual Partido de la Revolución Democrática- o que haya sido sede del primer gobierno municipal de oposición en el país o que en ella se haya tratado de inyectar gran cantidad de recursos públicos y de implementar numerosos programas. Siempre hubo una intencionalidad de las fuerzas contrarias por suprimir esa identidad colectiva que los hace movilizarse.

No obstante, al pasar del tiempo muchas organizaciones surgidas de procesos contestatarios se han visto menguadas por sus propios intereses, y muchas se han puesto a merced de las Instituciones y el gobierno.

En la región de la montaña, los procesos desestructuradores y de reconstitución han pasado en la conformación de actores. Los primeros se han expresado en los últimos años de una manera sumamente conflictiva que ha llevado a la división de las comunidades tanto por cuestiones de tierra, el manejo de recursos asignados por las cabeceras municipales, el crecimiento de los barrios y rancherías que ya no quieren depender de una figura administrativa que no les reconoce su condición política, las contiendas partidistas, y la presencia de nuevas iglesias en la región entre otros (Canabal Cristiani, 2001:250).

Así, vemos que la Montaña ha sido y es un espacio de constante confrontación entre grupos sociales y políticos, por un lado se ubica el gobierno, con su afán de imponer sus planes y programas de integración a la modernidad que tienen como objetivo final la desarticulación de toda acción colectiva que ponga en peligro su estabilidad y “legitimidad”, y por el otro lado, los “montañeros”, como sujetos sociales indios que buscan reivindicar sus territorios, sus gobiernos, sus modos de producción, su cultura, sus modos de vida.

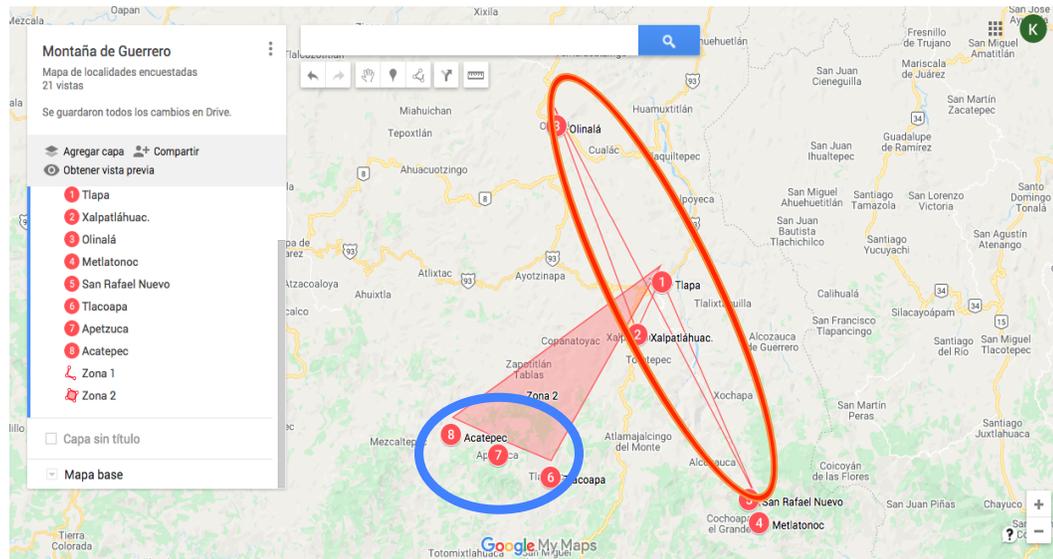
El viaje a la Montaña. Análisis regional



El estado de Guerrero es el reflejo de realidades contrastadas; mientras encontramos la región de Acapulco, catalogada como la región con mayor explotación turística en el estado y por lo tanto, la de mayor concentración de capital; por otro lado, se encuentra la región de la Montaña de Guerrero, una de las regiones con mayor índice de pobreza en el país, una región que lamentablemente vive una condición de pobreza que responde a una situación histórica de descuido y olvido.

Sin lugar a dudas la Montaña propicia un enfrentamiento con una realidad que muchas veces escuchamos y leemos, pero poco conocemos y vemos. El viaje a la Montaña inició el 13 de julio de 2019 y tuvo como punto de encuentro el municipio de Tlapa de Comonfort. El primer día fue planeado para tener una reunión con el equipo de trabajo que conformamos para cubrir la primer zona y es que, debido a que el estudio contempló cubrir 6 localidades -las cuales se encuentran en puntos distantes entre sí- decidimos crear dos equipos de trabajo por cuestiones de economizar recursos y eficientar el trabajo.

En el siguiente mapa se muestra la cobertura de las dos zonas de trabajo en donde se aplicaron las herramientas de la encuesta y el diario de consumo.



El primer equipo de trabajo estuvo conformado por 6 personas, para atender las localidades de: Xalpatláhuac, Olinálá, Metlatónoc y Cochoapa el Grande – señaladas en el mapa anterior con aros color rojo-, estas localidades se recorrieron en 5 días. Mientras que el segundo equipo, conformado de igual forma por 6 personas, tuvo como punto de encuentro la localidad de Tlacoapa, para trabajar en esta comunidad y en la localidad de Apetzuca durante dos días consecutivos -señaladas en el mapa anterior con aros color azul-.

El trabajo de campo consistió en el levantamiento de encuestas y diarios de consumo. Sin embargo, durante los recorridos se fueron analizando las características fisiográficas de cada lugar, lo que permitió realizar un análisis de cada punto. En el siguiente cuadro, se concentra la información sobre las características fisiográficas de cada punto de observación, los cuales se irán desglosando en este apartado.

Equipo 1
Equipo 2

CUADRO 6. Descripción de características en los puntos de aplicación de la Encuesta en la Montaña de Guerrero, 2019.

NTOS	REGION	MUNICIPIO	LOCALIDAD	ALTITUD m.s.n.m.	REGION FISIOGRAFICA	REGION HIDROLOGICA	CLIMA	SUELO	VEGETACION	USO DE SUELO	ACTIVIDAD SOCIOECONOMICA	ACTORES	INSTITUCIONES	PROGRAMAS DETECTADOS	PROBLEMATICAS
1	Montaña de Guerrero	Tlapa de Comonfort	Tlapa de Comonfort	1080	Sierra Madre del Sur	Río Balsas, Río Tlapaneco	Subhúmedo semicálido con lluvias en verano	Podzólico y chernozem	Selva baja caducifolia y bosque	Agricultura de temporal	Agricultura, Servicios, Comercio	Gobierno Federal, Gobierno Municipal, ONG's,	SAGARPA, SEDESOL, SEGURO POPULAR, IMSS, CENTRO DE SALUD, STPSS, CDI, REFORMA AGRARIA, DIF	PROGRAMAS DE TODAS LAS INSTITUCIONES DETECTADAS	Erosión, expansión de la mancha urbana
2	Montaña de Guerrero	Xalpatláhuac	Xalpatláhuac	1344	Sierra Madre del Sur	Río Balsas, Río Tlapaneco	Subhúmedo semicálido con lluvias en verano	Podzólico y chernozem	Selva baja caducifolia y bosque	Agricultura temporal, Cría de animales de traspato	Agricultura, Servicios, Traspato	Gobierno Municipal	GOBIERNO MUNICIPAL, CENTRO DE SALUD	Entrega de Fertilizantes, Entrega de Despensas (DIF), Becas Escolares, PROSPERA	Erosión, agricultura de temporal con bajos rendimientos
3	Montaña de Guerrero	Olinálá	Olinálá	1336	Sierra Madre del Sur	Río Balsas, Río Tlapaneco	Cálido Subhúmedo	Estepa praire y suelo castaño	Selva baja caducifolia y bosque pino-encino	Forestal, Agricultura temporal, Ganadería	Agricultura, Ganadería, Artesanía, Servicios	Gobierno Municipal, Policía Comunitaria	CDI, DIF, CENTRO DE SALUD, GOBIERNO MUNICIPAL	Entrega de Fertilizantes, Entrega de Despensas (DIF), Becas Escolares, PROSPERA, Ciudad de las Mujeres.	Erosión, agricultura de temporal con bajos rendimientos
4	Montaña de Guerrero	Metlatonoc	Metlatonoc	2037	Sierra Madre del Sur	Río Balsas, Río Ometepec	Subhúmedo Templado en la parte norte y Cálido Subhúmedo en la parte baja	Podzólico y chernozem	Selva baja caducifolia y bosque pino-encino	Agricultura temporal, Ganadería de agostadero	Agricultura, Ganadería de Agostadero, Explotación Forestal	Autoridades Comunitarias	GOBIERNO MUNICIPAL, CENTRO DE SALUD	Entrega de Fertilizantes, Entrega de Despensas (DIF), Becas Escolares, PROSPERA	Erosión, agricultura de temporal con bajos rendimientos
5	Montaña de Guerrero	Cochoapa el Grande	San Rafael Pueblo nuevo	2250	Sierra Madre del Sur	Río Balsas, Río Ometepec	Subhúmedo Templado en la parte norte y Cálido Subhúmedo en la parte baja	Podzólico y chernozem	Selva baja caducifolia y bosque pino-encino	Forestal, Agricultura temporal, Ganadería de agostadero	Agricultura, Traspato	Autoridades Comunitarias	COMISARIA EJIDAL	Entrega de Fertilizantes, Entrega de Despensas (DIF), Becas Escolares, PROSPERA	Erosión, agricultura de temporal con bajos rendimientos
6	Montaña de Guerrero	Tlacoapa	Tlacoapa	1404	Sierra Madre del Sur	Río Balsas, Río Tlapaneco	Subhúmedo semicálido con lluvias en verano	Chernozem o negro y café grisáceo o café rojizo y amarillo	Selva baja caducifolia y bosque pino-encino	Forestal, Agricultura temporal	Agricultura, Ganadería de Agostadero, Servicios	Gobierno Municipal	GOBIERNO MUNICIPAL, CENTRO DE SALUD	Entrega de Fertilizantes, Entrega de Despensas (DIF), Becas Escolares, PROSPERA	Erosión, agricultura de temporal con bajos rendimientos
7	Montaña de Guerrero	Acatepec	Apetzuca	1892	Sierra Madre del Sur	Río Balsas, Río Tlapaneco	Subhúmedo semicálido con lluvias en verano	Chernozem o negro y café grisáceo o café rojizo y amarillo	Selva baja caducifolia y bosque pino-encino	Forestal, Agricultura temporal	Agricultura, Traspato	Autoridades Comunitarias	COMISARIA EJIDAL	Entrega de Fertilizantes, Entrega de Despensas (DIF), Becas Escolares, PROSPERA	Erosión, agricultura de temporal con bajos rendimientos
8	Montaña de Guerrero	Acatepec	Acatepec	1800	Sierra Madre del Sur	Río Balsas, Río Tlapaneco	Semicálido y cálido	Chernozem o negro y café grisáceo o café rojizo y amarillo	Selva baja caducifolia y bosque pino-encino	Forestal, Agricultura temporal	Agricultura, Ganadería de Agostadero, Servicios	Gobierno Municipal	GOBIERNO MUNICIPAL, CENTRO DE SALUD	Entrega de Fertilizantes, Entrega de Despensas (DIF), Becas Escolares, PROSPERA	Erosión, agricultura de temporal con bajos rendimientos

Como se mencionó anteriormente, el primer punto visitado fue Tlapa de Comonfort, localidad ubicada en la Sierra Madre del Sur. Tlapa se encuentra a 1,080 m.s.n.m.; su clima es predominantemente subhúmedo semicálido con lluvias en verano. Su orografía se caracteriza por ser Montaña con pocas zonas semiplanas y un suelo rojo arcilloso; característica que podrían deberse a la ubicación cercana del río Tlapaneco, afluente del río Balsas.

Durante la estancia en Tlapa, se realizó un grupo focal con compañeras expromotoras alimentarias. Durante la realización del grupo focal se recordó el quehacer durante la ejecución de la Cruzada Nacional contra el Hambre, y se platicó sobre la vivencia de cada una durante esa labor y al mismo tiempo se discutieron los posibles impactos que la Estrategia pudo tener en las comunidades.

Al término del grupo focal, se recorrió el centro de Tlapa. El hecho de que confluyen diversos pueblos, hace que Tlapa se vuelva un tanto complejo para alguien que viene de fuera. Es sorprendente ver cómo a pesar de la orografía de su territorio, Tlapa se ha extendido y obtenido gran importancia en todo el Estado.

Para el segundo día, el itinerario inició desde muy temprano con el levantamiento de encuestas y diarios de consumo en la localidad de Xalpatláhuac, la cual está ubicada al oriente del Estado a una altura de 1,344 m.s.n.m., como a 40 minutos de Tlapa de Comonfort. Su orografía se caracteriza por ser muy accidentada y con innumerables pendientes. Respecto al clima, comparte un clima subhúmedo semicálido con lluvias en verano para la parte norte y poniente -en donde suelen ocurrir muchos deslaves-, mientras que, en la parte sur suele tener un clima semiseco muy cálido.

En Xalpatláhuac se observó que la mayoría de los hogares son hablantes de lengua náhuatl y se componen por varias familias que viven en un mismo predio. Las casas se encuentran en predios chicos, en donde las construcciones se caracterizan por estar en obra negra, con ladrillo rojo, techo de asfalto y piso firme.

Las casas se caracterizan por tener estufa de leña en los patios -ya que por el costo y accesibilidad el gas es muy poco asequible-, por lo que, la compra y venta de madera es una práctica cotidiana en la localidad. Durante el recorrido en comunidad sobresalió la queja por parte de la población sobre la falta de servicios básicos, como lo es el agua potable.

Así mismo, se observó que en todo el pueblo abundaban las tiendas de abarrotes. Además de existir un gran número de casas grandes desocupadas, ya que mencionan, pertenecen a familias que han migrado a Estados Unidos.

Cabe resaltar que todos los entrevistados cuentan con una actividad agrícola. La mayoría de encuestados siembra maíz de temporal y crían animales de traspatio; sin embargo, durante el levantamiento de encuestas nos percatamos que eran pocas personas quienes mencionaron que consumían carne y se infiere que los animales que se observaron en algunos lugares son criados para las festividades del pueblo.

Respecto a la población, resaltó que las mujeres tienen un grado de estudio bajo a comparación de los hombres, éstas se encuentran en casa realizando los deberes del hogar y su única salida es al campo para llevar el almuerzo. Además, algo que nos llamó la atención fue la edad de las mujeres casadas, ya que oscila a partir de los 16 años.

En cuanto al tema alimentario, la mayoría de la gente mencionó que el comedor comunitario, el cual tuvo una duración de tres años (2013-2016), fue de mucha ayuda para los niños y niñas de la localidad que asistían a la escuela, lugar donde

se les proporcionaba el servicio de alimentos y el servicio de salud –toma y seguimiento de peso y talla-.

La dieta de los lugareños se caracteriza por la realización de dos comidas al día, en donde principalmente se consumen verduras y carbohidratos, proporcionados por sus mismos cultivos. No obstante, se infiere que por la presencia de tantos comercios de abarrotes, la comida chatarra y el consumo de refresco y cerveza suele ser parte de la dieta diaria de la población.

El cuarto día se programó la visita para el levantamiento de encuestas y diarios de consumo en la localidad de Olinalá, la cita fue desde muy temprano debido a la lejanía del lugar. Olinalá se encuentra ubicada al oriente del Estado a una altura de 1,336 m.s.n.m.. Su orografía cambia respecto a las otras localidades visitadas, Olinalá se caracteriza por tener su zona boscosa, de ahí que su principal actividad sea de explotación maderera, ganadera y de servicios.

Es muy notorio la diferencia que hay en el nivel socioeconómico de los hogares; las casas y predios en Olinalá son más pequeños debido a que la localidad es más grande y más poblada; el común denominador es encontrar en la parte del centro, casas con techos de asfalto, con terminados y pisos de azulejo, mientras que en las orillas, donde la pendiente es más pronunciada, existen casas aún de adobe y caminos de terracería.

Lo que resaltó con el levantamiento de encuestas fue saber que gran parte de la población no reside ahí, sino que son personas que migran de otras comunidades para emplearse en la labor artesanal, ganadera y de servicios. Se infiere que este hecho puede determinar la pérdida de la lengua en la localidad, ya que, de las 5 localidades, esta se destacó por el gran porcentaje de personas que no se consideran indígenas y que no son hablantes de lengua.

Respecto a los comedores comunitarios, hubieron diversas respuestas en torno al tema; la población de Olinalá mencionó como constante que, desconocían que el programa haya estado ahí; otros tantos, respondieron que muy pocos se beneficiaron del programa y que en realidad llegaban a asistir muy pocas personas de la tercera edad; mientras que otras, puntualizaron que sólo los que trabajaban para el programa fueron beneficiados de los comedores.

Derivado del análisis estadístico que arrojaron las encuestas, se piensa que el desconocimiento del programa de Comedores Comunitarios se debió a que la localidad tiene mayor ocupación en otras actividades –sobre todo en la de servicios-, sumado a la lejanía que el Comedor Comunitario tenía con respecto al centro de la localidad.

En cuanto al tema alimentario, existe una distinción notable sobre el consumo alimentario de la población de Olinalá respecto a las demás localidades. Fue evidente que las personas suelen realizar más de dos comidas al día y que dentro de su dieta se encuentra el consumo de proteína animal. Además, debido al constante flujo de personas, existen comercios de comida corrida que suelen ser muy concurridos por los foráneos.

Para el quinto día, trabajamos en la localidad de Metlatónoc, localidad que se encuentra al sur del Estado, ubicada en los altos de la Sierra Madre del Sur, a una altura de 2,037 m.s.n.m.. A cuatro horas de distancia de Tlapa de Comonfort, Metlatónoc está enclavada en las montañas, por lo que, ésta se considera una comunidad de difícil acceso. Su población es indígena en su totalidad y es conocida como la puerta a la zona mixteca de la Montaña.

El clima es predominantemente templado en la parte norte, esto debido a su altitud y presencia de zona boscosa, considerada como selva caducifolia, mientras que al sur de la localidad podemos distinguir un clima cálido que puede responder al descenso de la altura.

Debido a la zona abrupta que conforma la Montaña, la agricultura suele convertirse en un reto; si bien la tierra es más fértil, las pendientes dificultan el manejo. Sin embargo, gran parte de su población se ocupa en esta actividad; se siembra maíz y hortalizas de temporal, además de predominar los cultivos de durazno criollo.

De acuerdo a un informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2010, Metlatónoc fue considerado como el segundo municipio más pobre del país, ya que para este año el 94.7% de la población se encontraba en pobreza, el 58.7% presenciaba carencia alimentaria, el 94.3% reportó habitar en viviendas sin disponibilidad de servicios básicos y el 46.9% se encontró con rezago educativo⁴⁷.

Metlatónoc es el reflejo de la pobreza y desigualdad que se vive en la Montaña, entre neblina se dejan ver las casas de adobe, tabique y techos de madera. Los predios donde se sitúan las casas son pequeños, y más de una familia reside en ellos.

Durante el trabajo de campo, se pudo notar que la población de la tercera edad es predominante, así como los niños pequeños. Así mismo, se evidenció una ausencia de hombres en edad de trabajar, razón por la cual, la mayoría de los hogares era representado por mujeres solas y en otros casos, niños huérfanos; este hecho puede pensarse como una consecuencia de los altos índices de migración que tiene el Estado.

Respecto al tema alimentario, sobresalió que esta es la comunidad que mantuvo por mayor tiempo el funcionamiento del Comedor Comunitario -ya que de acuerdo con el personal que lo atendía, el comedor dejó de funcionar hasta Enero de 2019.

⁴⁷ https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/44864/Guerrero_043.pdf. Consultado el 05 de marzo de 2020.

Esto pudo responderse debido al excelente trabajo comunitario de la población. Fue tanto la apropiación hacia el programa que la comunidad donó un espacio y la construcción para el establecimiento del Comedor, el almacén y la cocina. El funcionamiento del Comedor estaba perfectamente coordinado entre el Comité de Cocineras y las Autoridades.

El apoyo de abastecimiento de suministros por parte de DICONSA, mencionan que terminó a mediados del año 2018; no obstante, el Comisariado comentó que el equipamiento del comedor se conservó en las mejores condiciones pese al término del programa, de esta manera, la comunidad decidió seguir trabajando y usar tanto el equipamiento como el lugar para beneficio de la propia población.

El éxito del programa de Comedores en esta localidad, puede explicarse debido a la situación de pobreza alimentaria que sufre la población. De acuerdo a su diagnóstico alimentario, su alimentación es muy precaria. A simple vista pueden notarse los niveles de desnutrición tanto en personas adultas como en niños. Hubo hogares que mencionaron que a veces sólo llegan a hacer una comida al día, en la cual consumen las hierbas que llegan a recolectar del monte. De esta manera, el Comedor Comunitario podía suplir la alimentación inmediata de las personas de esta localidad, condición necesaria para asegurar su reproducción física; lo que se infiere, pudo ser una causante de la apropiación y buena operación al programa.

Al terminar con el levantamiento de encuestas en Metlatónoc, se decidió visitar la localidad de San Rafael, perteneciente al Municipio de Cochoapa el Grande. La localidad se encuentra a 30 minutos de Metlatónoc, razón por la cual, comparte muchas características en común.

De hecho Cochoapa el Grande se conformó como un municipio más del Estado de Guerrero en el año de 2003, porque anteriormente pertenecía al municipio de

Metlatónoc. La localidad de San Rafael se encuentra a 2,250 m.s.n.m. y en 2008 fue catalogado por la ONU como el municipio más pobre de todo el país.

San Rafael se caracteriza por sus caminos de terracería y casas de adobe. Al llegar resaltó la ausencia de personas adultas, ya que en la mayoría de las casas, quienes se encontraban eran niños. Cabe mencionar que tanto en Metlatónoc como en Cochoapa el Grande, una limitante para la comunicación fue el idioma, esto debido a que la mayoría de las personas adultas sólo hablan mixteco, así que, fuimos auxiliados por niños quienes nos ayudaron como traductores con la población.

La ausencia de personas adultas en la comunidad puede explicarse debido a los servicios escasos, lo que obliga a los padres a salir a trabajar a localidades vecinas, mientras que los hijos son los que se encargan del cuidado de la casa y el traspatio; lo que explica de manera simultánea el alto índice de deserción escolar.

En la localidad de San Rafael también se instaló un Comedor Comunitario, en donde justo por la ausencia de los padres, éste era muy concurrido por los niños. A diferencia de Metlatónoc, este Comedor no contaba con un espacio propio y fue la Comisaría de la localidad, quien destinó sus oficinas y la cancha de basquetbol para que de esta forma pudiera funcionar.

Debido a estas condiciones, el Comedor subsistió con muchos problemas organizativos, de ahí que gran parte de la población mencionara que era de mayor ayuda los programas de entrega de Despensas.

San Rafael fue el último punto de trabajo de campo realizado en la primera zona. Dos días después de concluir, se continuó con el trabajo que estaba programado realizar en la segunda zona, donde nuestro punto de encuentro fue la localidad de Tlacoapa.

Tlacoapa se encuentra a una distancia de 6 horas de Tlapa de Comonfort, y tiene una altura de 2,010 m.s.n.m.. Debido a su ubicación, altura y su potencial hidráulico -el cual se conforma por la afluencia de tres ríos: Tlacoapa, Malinaltepec y Papagayo-, esta localidad posee un clima cálido-subhúmedo, lo que representa una ventaja para la agricultura. A pesar de tener estas características, la agricultura se vuelve una actividad de subsistencia debido a la orografía del municipio.

Tlacoapa es una localidad que funge como cabecera municipal, se encuentra enclavada dentro de las montañas, lo que propicia que sea una localidad de difícil acceso y que la agricultura sea realizada en pendientes prominentes.

La población de Tlacoapa se distingue por tener altos índices de marginación. En su totalidad es población indígena hablante de lengua tlapaneco, y aunque esta localidad funge como cabecera, el comercio es mínimo y se encuentra solamente en la calle principal de la localidad.

La población residente, se esparce a faldas de la Montaña y viven con escasos servicios básicos, en construcciones ubicadas en predios medianos, donde varias familias confluyen.

Es importante mencionar que Tlacoapa se vio fuertemente afectada en 2013 por el huracán Ingrid y la tormenta Manuel, de esta forma, la instalación del Comedor Comunitario fue resultado de la instalación de un campamento de la Marina, quienes acogieron a las personas que en su momento perdieron sus casas.

Según la población, el Comedor Comunitario trabajó perfectamente los primeros tres años de su ejecución, posteriormente, las personas dejaron de coordinar esfuerzos para el buen funcionamiento de este, lo que dio como resultado una pérdida de presencia y credibilidad del programa.

Al término del trabajo de campo en Tlacoapa, nos dispusimos a viajar a la localidad de Apetzuca, perteneciente al municipio de Acatepec y ubicado a una hora respecto a Tlacoapa.

Apetzuca es una localidad ubicada a 1,892 m.s.n.m.; se caracteriza por tener caminos de terracería, suelos rojos arcillosos y un clima subhúmedo semicálido caracterizado por una vegetación de selva baja caducifolia

La población en Apetzuca es en su totalidad indígena hablante de lengua tlapaneco. Las condiciones de vivienda y servicios básicos son muy precarias. Las viviendas se distinguen por ser construidas con material de adobe y pisos de tierra.

La población se dedica principalmente a la agricultura, siembran maíz, frijol y algunas hortalizas; no obstante, debido a lo accidentado de sus tierras, los rendimientos son muy bajos y obliga a los residentes a echar mano de otras actividades que permitan su reproducción física, como lo es, tener un familiar migrante que mande remesas o empleandose en comunidades cercanas del mismo estado como mano de obra jornalera y/o siendo empleados del sector servicios.

Debido a la dificultad de condiciones que tiene la localidad, el número de integrantes en las familias es amplio, ya que esto les permite poder obtener mayores entradas de ingresos o mayor mano de obra disponible para trabajar el campo.

Ante esta realidad, la deserción escolar se vuelve muy alta. Programas como el DIF incentivan por medio de entrega de leche o despensas, la asistencia de los niños a la escuela primaria. Así mismo, la CDI actuó ante tal situación con la creación de un albergue del niño indígena, que consiste en un lugar-dormitorio donde los niños se albergan durante el período de clases y donde reciben techo y alimento con el único requisito de asistir a la escuela.

En la localidad no existen servicios de salud de ningún tipo, ya que el Centro de Salud que está ubicado, tiene constantes rotaciones de personal y la mayoría de veces no hay quien proporcione atención médica, lo que obliga a los habitantes a viajar a comunidades cercanas que cuenten con servicio de salud particular.

Respecto a la cuestión alimentaria, en Apetzuca se instaló un Comedor Comunitario, que como en el caso de Metlatónoc, tuvo un buen funcionamiento y aprovechamiento por 6 años. Sin embargo, a diferencia de Metlatónoc, la comunidad no pudo seguir trabajando en el Comedor por falta de suministros de alimentos y por la eliminación de apoyos y subsidios de programas complementarios.

Finalmente, y derivado de los datos resultantes del trabajo de campo, podemos realizar una caracterización gráfica de los hogares de la población Montaña de Guerrero, así como de su situación alimenticia durante el período 2013-2016, tal y como se muestra en la siguiente imagen.

El 92% de la población se considera indígena



La edad de las personas que realizan alguna aportación económica a los hogares es de 31-50 años

El promedio de integrantes por hogar es de 4 personas

El promedio de escolaridad de la PEA es de educación básica

El 49% de la población considera tener sólo recursos para subsistir, mientras que el 35% considera estar en condición de pobreza extrema

De acuerdo a las mediciones del INNSZ en 2016, entre el 36.9% y el 45.9% de la población tiene condiciones precarias en la vivienda



La ocupación de la PEA es principalmente en la agricultura y/o como renta de mano de obra jornalera

El 32% de la población dijo tener un ingreso semanal de 300 pesos; mientras que el 39% dijo gastar en promedio 300 pesos en alimentos semanales

Los programas con mayor presencia en los hogares durante el período de 2013-2016 fue: PROSPERA, PAL y Comedores Comunitarios.

La enfermedad más común en la población es la desnutrición



El servicio de salud con mayor presencia son los Centros de Salud y el Seguro Popular

El promedio de rendimiento por ha. de maíz en la región es de 1-1.5 ton

La dieta diaria de la población consiste en consumir: maíz, frijol y hortalizas.



La mayoría de la población sólo realiza dos comidas al día.

De acuerdo a las mediciones del INNSZ en 2016, la prevalencia inicial de desnutrición de alto riesgo (desnutrición moderada y grave) de la población preescolar fue de 24.6%

Así mismo, de acuerdo a esta medición en la región los varones tienen 4.1 puntos porcentuales de desnutrición de alto riesgo más que las mujeres.

El 88% de los niños y niñas tienen malas condiciones de nutrición durante los primeros años de vida.

Entre 2014-2015 hubo 23 casos de muertes de niños y niñas a causa de la desnutrición.

Fuente: Elaboración propia con los datos recabados en las encuestas aplicadas en el trabajo de campo y con datos del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, 2016.

CAPÍTULO V

ESTUDIOS Y RESULTADOS DE CAMPO

Descripción de estudios y evaluaciones de la CNCH

Debido a la naturaleza de la Estrategia, caracterizada por ser el eje de la política social que encabezó el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto y pese a que no tuviera un presupuesto único; el hecho de ser esta una acción que definiera metas y objetivos, suponía entonces que la Estrategia tenía que reportar el avance de esas metas y objetivos propuestos desde su inicio a lo largo del sexenio.

Por lo tanto, en la medida que la Estrategia avanzaba y reportaba logros, se hicieron necesarias evaluaciones que de alguna forma constataran los avances, expusieran los aciertos y desaciertos y sobre todo que, de alguna forma informaran el impacto que esta política social tenía respecto su objetivo de superar el estado de carencia alimentaria en el que el país se encontraba.

Así, las evaluaciones se hicieron presentes desde el primer año de ejecución; pese a que diferentes Instituciones académicas, públicas y privadas escribieron al respecto, fue el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) quien tuvo a cargo la tarea de informar a la ciudadanía sobre los avances de la Estrategia; no obstante, el CONEVAL además de tener la tarea de informar los avances a la sociedad, también sus evaluaciones, estudios y diagnósticos tenían como finalidad detectar las áreas de oportunidad, para que, en la medida de su avance, ésta pudiera realizar los ajustes pertinentes para su mejora. A su vez, estas evaluaciones respondieron a una forma de transparencia de las acciones informadas y de rendición de cuentas a la ciudadanía.

En forma de contexto es pertinente mencionar que, las facultades del CONEVAL de acuerdo a la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), son las de *“normar y coordinar la evaluación, tanto de la política nacional de desarrollo social, como de*

los programas que ejecuten las dependencias públicas” (CONEVAL,2013:2). De acuerdo a lo anterior, para el CONEVAL era una obligación realizar los estudios y evaluaciones que se desprendieron desde la ejecución de la Estrategia.

Si buscamos documentos expedidos por el CONEVAL y que tengan referencia a la CNCH, encontramos una bibliografía vasta. Entre los documentos emitidos destacan: el diagnóstico inicial en el que se evalúa el fundamento, la justificación, el marco teórico y conceptual en el que la Estrategia estaba fundamentada, así como la coherencia entre sus objetivos, metas e indicadores; por otro lado, encontramos diversas evaluaciones generales sobre los avances que se reportaban, como: la evaluación de los primeros dos años de ejecución, la evaluación intermedia y su evaluación final. Cabe mencionar que en la presente investigación se revisaron dichos documentos y algunos otros complementarios.

El diagnóstico inicial de la Estrategia

Cuando la Estrategia expidió en el año de su decreto los lineamientos de su ejecución, así como la estructura programática y de coordinación en la que se basaría; el CONEVAL, realizó un diagnóstico de lo que la Estrategia planeaba abarcar. Dentro de este diagnóstico, el CONEVAL trató de definir a los actores intervinientes en su estructura organizacional, las principales funciones de los cuatro componentes que constituyen su organigrama, así como la coherencia de los 66 programas federales que intervendrían con las metas, objetivos e indicadores que se establecieron en el marco metodológico.

Tal diagnóstico reportó algunos retos que la Estrategia estaba enfrentando para la correcta ejecución e impacto que pretendía alcanzar. Entre aquellos retos enlistados y que tenían que ver con el marco teórico en el que se sustentaba, fue la ausencia de la definición del concepto de hambre tal y como la Estrategia lo iba a entender a lo largo de su ejecución.

En realidad, la crítica hacia la ausencia del concepto hambre fue constante, debido a la complejidad que el concepto mismo guarda, ya que según la FAO (2012),

(...) el concepto de hambre resulta un tanto complejo de definir, debido a que este es un concepto menos científico, normalmente asociado a la desnutrición crónica. No es puntual, pero suele englobar a la desnutrición crónica, aguda y estacional. Resulta ser un concepto más intuitivo, mediático, común, entendible, vendible, complicado desde el punto de vista político (FAO, 2012:4).

Esta observación se realizó bajo el fundamento que sostiene que, se consideraba de suma importancia definir conceptualmente lo que la Estrategia entendía por “hambre” así como por “seguridad alimentaria” y “desnutrición”, ya que durante la expedición de documentos oficiales estos conceptos no se diferenciaban y se usaban de “manera indistinta” (CONEVAL, 2016:31), lo que influiría indirectamente en la toma de decisiones y en la interpretación de los resultados a conseguir.

Sin una definición clara del hambre, como eje central de la problemática que buscaba atender la Cruzada, es posible afirmar que la definición del problema público inicialmente fue imprecisa. Como ha señalado el CONEVAL (2018a), las estrategias de coordinación deben comenzar por identificar claramente el problema y crear una definición operativa para hacerlo observable y, por tanto, atendible, pues la articulación efectiva de diversos instrumentos de política requiere hacer explícitas las dimensiones del problema que se busca resolver (CONEVAL, 2018:26).

Así, en el segundo año de ejecución en el PNMSH la SEDESOL puntualizó que se entendería por el concepto hambre: “*la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentaria*” (CONEVAL, 2016:61), de esta forma, la definición de la SEDESOL comprendía a personas debajo de la LBM y/o con carencia de acceso a la alimentación.

Este problema detectado influyó en la modificación del Objetivo II. *“Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez”* (DOF, 2013), ya que, en un principio éste sólo contemplaba la desnutrición infantil aguda y descartaba u omitía la desnutrición infantil crónica, cuando la prevalencia de desnutrición crónica estimada en el país para el año 2012 era de 13.6 por ciento (CONEVAL, 2015:63). En la medida en que el PNMSH se construía, la SEDESOL fue retomando y fortaleciendo su marco conceptual, por lo que este objetivo sufrió su modificación y se describió posteriormente de la siguiente forma: *“II. Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez”* (DOF, 2015).

Además de existir esta omisión en los objetivos, el CONEVAL observó que la Estrategia desde un principio no realizó la distinción entre la población objetivo y la población potencial⁴⁸, lo que era crucial para poder visualizar tanto las metas, como la medición de los impactos por medio de la definición de los indicadores de la Estrategia.

Se entendía perfectamente que la población objetivo estaba integrada por los 7 millones de personas que se encontraban en situación de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación en el año 2012.

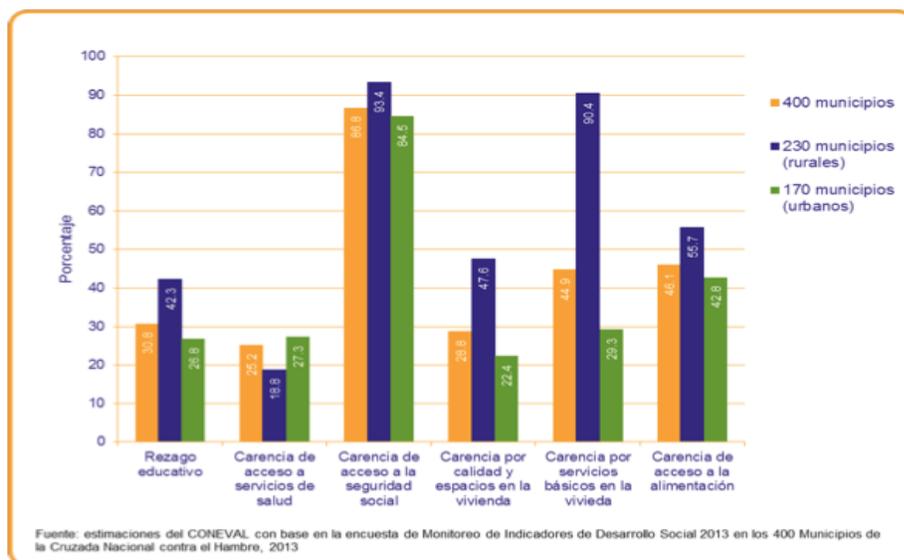
De hecho, las evaluaciones justificaban que esas 7 millones de personas -que para 2014 incrementaron a 7.1 millones-, resultaban ser la población con mayores carencias en el país localizadas en los 1,012 municipios atendidos en las dos fases de ejecución de la Estrategia.

⁴⁸ *“Por definición, la población potencial es la población total que “presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención”, mientras que la población objetivo es aquella que un “programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad”* (CONEVAL, 2018:6).

En la siguiente tabla elaborada por el CONEVAL (2014) podemos ver las carencias sociales de la población de los 400 municipios atendidos en la primera fase, diferenciados en municipios rurales y urbanos.

GRÁFICA IV. Carencias de la población en pobreza en municipios de la CNCH.

Gráfica 1.2 Carencias de la población en pobreza, según grupos de municipios de la Cruzada, México, 2013



Fuente: Tabla elaborada por el CONEVAL, 2014 pág. 8.

En ella podemos ver que la población localizada en los municipios rurales carecía en mayor proporción de los derechos sociales básicos. Resultando ser el derecho a la seguridad social el mayor bien carecido por parte de esta población. En cuanto al tema de carencia alimentaria, la población en el ámbito rural se encuentra 12.9 puntos porcentuales por encima de la población con la misma carencia en el ámbito urbano.

Cabe destacar que, de acuerdo a las estimaciones del mismo CONEVAL (2015) la carencia alimentaria afectaría mayormente al ámbito rural pero sobre todo a la población indígena del país:

El problema de alimentación afecta mayormente a la población indígena, la población rural, a la región sur del país, así como aquellos hogares con

peores condiciones de bienestar. En 2012 una de cada tres personas indígenas padecía carencia alimentaria; igualmente, casi un tercio de la población rural presentó esta carencia (CONEVAL, 2015:27).

Así mismo, el CONEVAL destacó que “*el ingreso corriente mensual per cápita de la población en pobreza en los 400 municipios de la Cruzada (\$1,060.7 pesos) fue casi el doble que el de la población en pobreza extrema alimentaria (\$561.9 pesos)*” (CONEVAL, 2014:9). De esta forma queda justificada la selección de la población objetivo.

Sin embargo, hubieron varias observaciones respecto a la forma de la selección de los 400 municipios donde estaba localizada esta población, ya que, los criterios de pobreza extrema y carencia alimentaria sólo lo cubrían 384 municipios y se cuestionó la intervención y priorización de los 16 municipios⁴⁹ restantes que no cumplían con este requisito respecto a otros municipios con mayor carencia. Ante esto, la SEDESOL indicó en su momento que, en la priorización de la selección se tomaron en cuenta otros acontecimientos que habían impactado a estos municipios, entre los que destacan, las contingencias climatológicas y el crimen organizado.

Sumado a esta observación, las evaluaciones identificaron que la forma en que se realizó la selección de los primeros 400 municipios de la Cruzada no coadyuvó a la identificación de los hogares que serían intervenidos por medio de las acciones y programas establecidos en la primera fase, lo que impidió arrojar indicadores que pudieran distinguir a beneficiarios de esta nueva etapa, ya que se reportaban

⁴⁹ Olinalá, uno de las cabeceras municipales que aquí se investigó, forma parte de los 16 municipios que no cumplían con los requisitos de priorización de la población objetivo. Los siguientes 16 municipios son los mencionados por el CONEVAL: *Escárcega, Campeche; Copala, Florencio Villarreal y Olinalá en el estado de Guerrero; San Bartolo Tutotepec, Hidalgo; Mezquitic, Jalisco; Ixtapan del Oro, Estado de México; Oaxaca de Juárez, San Juan Diuxi, Santa Ana Zegache y Santa María Chimalapa en Oaxaca; San Antonio Cañada, Puebla; San Juan del Río, Querétaro; Etchojoa, Sonora; El Carmen Tequexquitla y San Pablo del Monte en el estado de Tlaxcala y Cuernavaca, Morelos* (CONEVAL,2013:40).

como beneficiarios los padrones de los programas. Esto ocasionó que muchas veces se duplicaran los beneficiarios al ser estos acreedores de más de un beneficio proporcionado por un programa social; y esto a su vez, impidió realizar estudios de impacto entre la población beneficiada.

De esta forma, si bien la población objetivo estaba identificada en los municipios, la población potencial pasó desapercibida en los lineamientos, lo que ocasionó que desde un principio la Estrategia redujera su universo de atención y por ende, acotara su cometido de erradicar el hambre en el país. Como diría Yaschine et. al. (2014) *“la CNCH sólo se propone atender a una cuarta parte de la población que presenta el problema de carencia alimentaria y no se plantea una estrategia de ampliación gradual de la cobertura hacia esta población (Yaschine et.al., 2014:3).*

Por otro lado, una observación importante que permearía los resultados de las evaluaciones posteriores, fue la compleja relación que guardaban los cinco primeros objetivos que establecía la Cruzada con las formas de intervención por medio de los programas federales, los cuales no cubrían de manera equitativa las acciones que se requerían para garantizar las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria.

De acuerdo a Yaschine et.al.(2014), los objetivos de la Cruzada parecían haber sido retomados de la agenda de seguridad alimentaria internacional, en el marco de los objetivos del Milenio cuando la ONU lanzó su Reto de Hambre Cero (RHC); ya que este Reto había formulado cinco objetivos que lograban intervenir en la atención de las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria.

A lo que dice:

Se puede observar la relación existente entre los objetivos de la CNCH y los objetivos del RHC, así como su correspondencia con las dimensiones de la seguridad alimentaria. Si bien cuatro de los cinco objetivos de la CNCH

guardan relación con las dimensiones de la seguridad alimentaria, es evidente que retoman los objetivos del RHC y, al igual que en el caso del RHC, están planteados de forma general (Yaschine I. et. al., 2014:17).

Ante esto, Yaschine et.al. (2014) formula el siguiente cuadro comparativo de los objetivos del RHC y los objetivos de la CNCH en correspondencia a las dimensiones de la seguridad alimentaria.

CUADRO VII. Correspondencia entre dimensiones de la seguridad alimentaria, objetivos del RHC y objetivos de la CNCH.

Cuadro 2. Correspondencia entre dimensiones de la seguridad alimentaria, objetivos del RHC y objetivos de la CNCH

Dimensiones de la seguridad alimentaria (FAO)	Objetivos del Reto del Hambre Cero (ONU)	Objetivos de la CNCH (gobierno federal)
Disponibilidad de alimentos		
<ul style="list-style-type: none"> Oferta suficiente de alimentos Calidad de la dieta disponible 	1) Erradicar el hambre (que el 100% de las personas tengan una alimentación adecuada todo el año). 4) Erradicar la pobreza rural (aumento de 100% en la productividad y el ingreso de los pequeños productores). 5) Eliminar el desperdicio y las pérdidas post-cosecha.	1) Hambre cero a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación. 3) Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas. 4) Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
Acceso a los alimentos		
<ul style="list-style-type: none"> Acceso económico Acceso físico 	1) Erradicar el hambre (que el 100% de las personas tengan una alimentación adecuada todo el año). 4) Erradicar la pobreza rural (aumento de 100% en la productividad y el ingreso de los pequeños productores). 5) Eliminar el desperdicio y las pérdidas post-cosecha.	1) Hambre cero a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación. 3) Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas. 4) Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
Utilización de los alimentos		
<ul style="list-style-type: none"> Insumos Resultados de la desnutrición 	1) Erradicar el hambre (que el 100% de las personas tengan una alimentación adecuada todo el año). 2) Eliminar el retraso del crecimiento infantil.	1) Hambre cero a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación. 2) Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
Estabilidad (vulnerabilidad y choques) a través del tiempo		
<ul style="list-style-type: none"> Dependencia alimentaria con respecto al exterior 	3) Hacer que todos los sistemas alimentarios sean sostenibles.	

Dimensiones de la seguridad alimentaria (FAO)	Objetivos del Reto del Hambre Cero (ONU)	Objetivos de la CNCH (gobierno federal)
<ul style="list-style-type: none"> Volatilidad de los precios y la producción de alimentos 		
<ul style="list-style-type: none"> No es considerada como dimensión, sino como elemento instrumental para lograr los objetivos de la Seguridad alimentaria. 		5) Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Fuente: Elaboración propia con base en DOF (2013), FAO, IFAD y WFP (2013) y FAO (s/f).

Fuente: Cuadro elaborado por Yaschine I. et. al., 2014, pág. 16-17.

Ante este panorama, podemos ver que la CNCH acota sus objetivos a tres dimensiones de la seguridad alimentaria, sin contemplar en este cuadro el V. objetivo de la Cruzada que se incluyó posteriormente en el Decreto y que se describe de la siguiente forma: *“Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación”*.

De esta forma, vemos que los objetivos de la CNCH se concentran en la atención de las dimensiones de disponibilidad y acceso a los alimentos, dejando desatendida en un primer momento la dimensión de estabilidad. Por otra parte, el objetivo de “Promover la participación comunitaria (...)” fue un objetivo que contribuyó al logro de las demás dimensiones.

Que los objetivos de la Cruzada hayan tenido mayor peso en la intervención para asegurar las dos primeras dimensiones, influyó de manera directa en que los programas federales que intervinieron para la atención de estos objetivos se concentraran justo en la atención a estas dos dimensiones, ya que el mismo estudio de Yaschine et. al.(2014), muestra que el 77.3% de los programas intervenían en la segunda dimensión de Acceso a los alimentos, mientras que sólo el 39.4% intervenían en la dimensión de Estabilidad. Esto se puede reflejar en el siguiente cuadro:

CUADRO VIII. Vinculación de los instrumentos de intervención de la CNCH con las dimensiones de la seguridad alimentaria.

Cuadro 4. Vinculación de los instrumentos de intervención de la CNCH con las dimensiones de la seguridad alimentaria

DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	TIPO DE ALINEACIÓN		TOTAL ¹	% ²
	Directa	Indirecta		
Disponibilidad de alimentos	15	15	30	45.5%
Acceso a los alimentos	33	18	51	77.3%
Utilización de los alimentos	20	3	23	34.9%
Estabilidad a lo largo del tiempo	21	5	26	39.4%
Sin vinculación			1	1.5%

Fuente: Elaboración propia a partir del resultado del análisis presentado en el Anexo 1, con base en evaluaciones e información pública de los programas participantes en la CNCH. 1/ Hay programas que responden a más de una dimensión y lo pueden hacer de forma directa y/o indirecta. 2/ Respecto a los 66 programas participantes en la CNCH.

Fuente: Cuadro elaborado por Yaschine et.al., 2014, pág.27).

Este estudio también demostró el poco alcance que los 66 programas federales tenían respecto a los objetivos planteados por la Estrategia. Primero, porque de estos 66 programas el 25.75% estaba dirigido a la población rural y sólo el 9% tenía cobertura de atención en comunidades indígenas. Segundo, porque los programas que se incluyeron en la Estrategia no podían adecuar las Reglas de Operación para conciliar sus objetivos y metas con las de la Estrategia. Tercero, por la falta de planeación integral de los 66 programas, ya que muchos programas tenían objetivos similares, lo que resultaba un traslapamiento de apoyos que no podían ser evaluados en impacto, infiriendo que la mejora de las condiciones de la población podría deberse al conjunto de acciones de varios programas que intervenían, los cuales no podían ser evaluados en su efectividad para la mitigación del problema; y por último, porque los programas federales no tenían la capacidad institucional para hacer frente a las metas de atención que la CNCH se proponía alcanzar.

Así, la Estrategia dice Yaschine et.al. (2014), se resumía a una política de superación de la pobreza, ya que ésta no abarcaba la amplitud de atención que requiere una política de seguridad alimentaria.

Por su parte el CONEVAL, había detectado la complejidad de realizar estudios de impacto debido al conglomerado de programas que buscaban atender diferentes objetivos, muchas veces no alineados con los de la CNCH.

La concepción de una estrategia con seis objetivos, interrelacionados pero distintos, y una población objetivo que no tiene relación directa con los mismos, requiere instrumentos específicos para el monitoreo y evaluación de cada objetivo, pues si bien persiguen un fin en común, no pueden medirse en conjunto (CONEVAL, 2016:37).

Así, los resultados de las primeras investigaciones y estudios pusieron al descubierto los retos a los que la Estrategia se enfrentaba; enfatizando que, la prontitud con la que la Estrategia inició su operación, afectó la acción en campo, debido principalmente a estas omisiones en su planeación, pero que, al mismo tiempo, la flexibilidad de hacer modificaciones en la medida en que avanzaba su ejecución era una gran oportunidad que sin duda mejoraría los años posteriores.

Evaluaciones en la segunda fase de intervención

En la medida en que la Estrategia seguía operando, hacía evidente los retos a los que se enfrentaba y al mismo tiempo dejaba ver los cambios en las dinámicas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Sin duda, la Cruzada se distinguía por el trabajo de coordinación intergubernamental e interinstitucional que perseguía, fue una acción que se aplaudió durante toda su ejecución, ya que este logro significó al mismo tiempo uno de sus más grandes retos, esto porque la coordinación y planeación es una tarea poco ejercida en la vida de la administración pública del país.

El CONEVAL (2016) comentaba al respecto:

A pesar de que existe una normatividad homogénea de instituciones de la Cruzada que está establecida en todo el país y con un funcionamiento mínimo claramente establecido (por ejemplo, número de sesiones de cada instancia), hay gran variación en la forma en la que opera la Cruzada en las entidades. Esto puede constituir un problema porque significa que el grado de eficacia de la estrategia podría estar en función de actores y decisiones ajenos a los mecanismos de la Cruzada. Es una estrategia poco institucionalizada en la implementación que depende mucho de relaciones personales entre funcionarios, de acuerdos informales e incluso de actores clave (CONEVAL, 2016:65-66).

La ejecución de la Cruzada tenía como clave llevar a cabo una planeación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno, una forma de “conurrencia territorial” –menciona Yaschine et.al. (2014)- para lograr reunir esfuerzos para el cumplimiento de sus objetivos; sin embargo, esta coordinación variaba por entidad, región y por grupos de trabajo, lo que significó diferentes resultados en el modo de accionar de cada estado y municipio.

Su esfuerzo de articulación entre niveles de gobierno y programas lo llevó a modificar sus estrategias de intervención, entre las cuales destacan: la implementación de matrices de inversión en el que se registraban los programas a intervenir, las acciones ejecutadas y los montos de apoyo en los tres órdenes de gobierno; por otro lado, en la segunda fase de intervención se hizo uso de una herramienta de focalización de las familias beneficiadas, el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE).

Respecto a las matrices de inversión, un papel importante lo tuvo el Fondo para la Infraestructura Social (FAIS); este fondo forma parte de los fondos que constituyen el Ramo 33, el cual se encarga del financiamiento de obras y acciones básicas de

atención a población en rezago social y pobreza extrema, dividido a su vez en dos fondos, el Estatal (FISE) y el Municipal (FISM)⁵⁰.

Para el año 2014, se buscó que estos fondos dieran atención justo a los municipios de atención prioritaria de la Cruzada, lo que resultó en la realización de obras que impactaron en mayor medida los rubros de vivienda y saneamiento, desplazando rubros del gasto como los de: Comedores y Huertas, Salud y Urbanización. Ver el siguiente cuadro:

CUADRO IX. Valores medios del porcentaje de los presupuestos municipales del FISMDF a cada rubro de municipios de la Cruzada.

Cuadro 7. Valores medios del porcentaje de los presupuestos municipales del FISMDF destinado a cada rubro de gasto en municipios Cruzada primera etapa¹⁴

Rubro de gasto	Promedio en 2013	Diferencia en 2014 respecto a 2013	Observaciones	R ²
Agua y Saneamiento	24.301*** (3.563)	6.507*** (2.212)	463	0.011
Urbanización	59.349*** (4.614)	-27.856*** (5.486)	518	0.188
Vivienda	28.250*** (6.069)	2.235 (4.502)	360	0.001
Comedores y huertas	37.321*** (2.746)	-2.776 (3.101)	523	0.001
Educación	21.885*** (2.531)	-4.558* (2.352)	403	0.008
Salud	21.389* (10.948)	-12.281 (8.237)	157	0.051

Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de los Informes Trimestrales Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP 2013 y 2014.

Nota: Errores estándar robustos, agrupados a nivel estado, se muestran entre paréntesis. Cada coeficiente es estadísticamente significativo al *10%, **5%, o ***1%. En este sentido, los resultados sin asterisco no son estadísticamente diferentes de cero.

Fuente: Cuadro elaborado por el CONEVAL, 2016, pág. 45.

Ante este panorama, el CONEVAL hace la observación que si bien la naturaleza del concepto de pobreza extrema engloba la atención en carencias en la vivienda y servicios básicos, estos fondos redujeron sus recursos de manera radical a los

⁵⁰ El 94% de los recursos financiados por el FAIS son por parte del ámbito Municipal (CONEVAL,2015:18-19)

componentes de mayor importancia para el cumplimiento de la seguridad alimentaria.

Respecto a la herramienta de focalización de los hogares beneficiados (SIFODE) en los municipios de la segunda fase (612 municipios), se puede decir que, consistió en una herramienta que logró un avance fundamental en la operación de la Estrategia, ya que la SEDESOL a partir de la aplicación de un Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) pudo conocer las carencias sociales de los hogares que conformaban los 612 municipios y con esto propició que las Instituciones de los tres órdenes de gobierno logaran coordinarse para la atención de las carencias detectadas.

Con esta estrategia de focalización a nivel de hogares (hogares en pobreza extrema con carencia alimentaria), debe esperarse que la estrategia haya ganado en atender los problemas de la población objetivo de manera coordinada, al identificar a la población que requiere atención con mayor urgencia y concentrar ahí el esfuerzo de los programas (CONEVAL, 2015:9).

Por lo tanto, el SIFODE se convirtió en un banco de datos de información sociodemográfica y económica que, debido a su magnitud, requería de mayores esfuerzos para garantizar la confiabilidad de la información ahí prevista, así como su necesaria actualización.

Condición necesaria que se evidenció a la hora de realizar las evaluaciones de impacto a una muestra de hogares correspondientes a estos 612 municipios. En este ejercicio el CONEVAL se percató que de una muestra de 8 mil hogares registrados en el SIFODE, sólo 7,616 hogares fueron efectivos.

Con el estudio de impacto a estos 7,616 hogares, el CONEVAL detectó que todos los indicadores de carencia social habían disminuido, tal y como se muestran en la siguiente tabla:

CUADRO X. Indicadores de carencia social en muestra de municipios de la Cruzada en 2015.

Cuadro 4. Indicadores de carencia social del Panel, 2015 (Porcentaje de población)

Indicador	Información del SIFODE (2013-2014)	Muestra levantada 2015	Cambio en puntos porcentuales
Rezago educativo	32.7	26.6	-6.1
Carencia por acceso a los servicios de salud	32.9	9.2	-23.7
Carencia por acceso a la seguridad social	97.6	87.0	-10.6
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	56.7	38.4	-18.3
Carencia por servicios básicos en la vivienda	57.0	42.9	-14.1
Carencia por acceso a la alimentación	100.0	42.5	-57.5

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Encuesta Panel para Seguimiento de Indicadores, 2015.

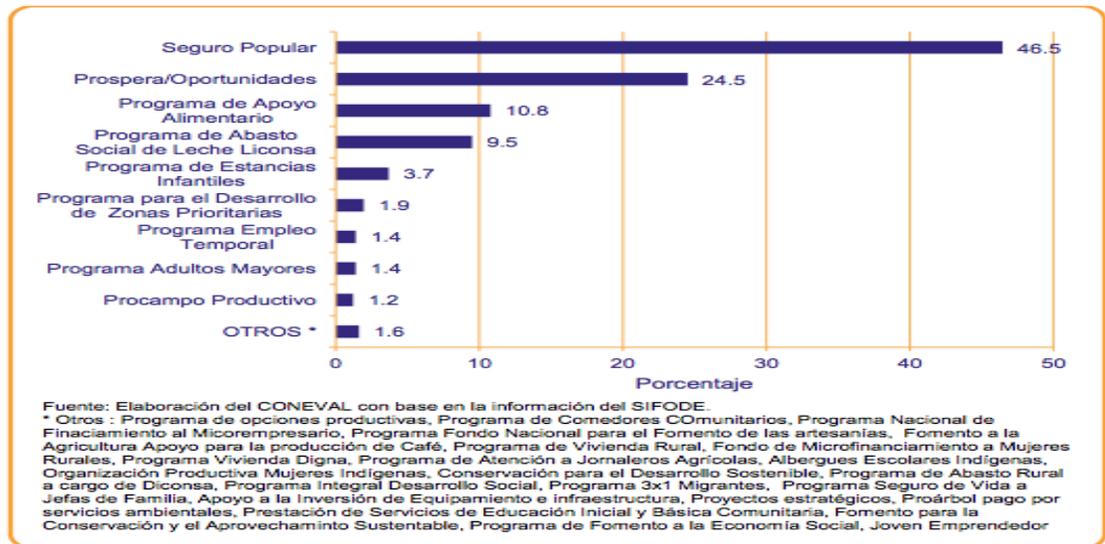
Fuente. Tabla elaborada por el CONEVAL, 2015, pág. 30.

Aquí podemos ver que, el indicador con mayor disminución en la población fue el de carencia por acceso a la alimentación, ya que disminuyó 57.5 puntos porcentuales.

Además, este Sistema pudo relacionar la cobertura que los programas tenían en estos municipios, destacando que el programa de Seguro Popular fue el que tuvo mayor participación en los municipios con 46.5 puntos porcentuales, mientras que el programa Prospera obtuvo 24.5 puntos, seguido del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) con 10.8 puntos. Ver la siguiente gráfica:

CUADRO XI. Porcentaje de población beneficiaria de los programas que dejó de ser carente por acceso a la alimentación, 2015.

Gráfica 2. Porcentaje de población beneficiaria de los programas que dejó de ser carente por acceso a la alimentación en 2015



Fuente: Gráfica elaborada por el CONEVAL, 2015, pág. 37.

El conocer este tipo de datos constituyó un gran avance en la operación y seguimiento de la Estrategia; sin embargo, la poca confiabilidad de la base llevó a que con el transcurrir de la ejecución se le tomará poca credibilidad a los datos ahí proporcionados, por lo que, la base tuvo poco uso por su complejidad de datos y por su nula actualización.

La herramienta demostró que este trabajo de focalización logra efficientar, diseñar, planear y reducir duplicidades de apoyos y con ello recursos. No obstante, se observó por parte de estudios y evaluaciones que, no sólo el proceso de focalización es importante, sino el proceso de monitoreo y seguimiento de las acciones a implementar.

Así mismo, se enfatiza que la focalización es un proceso que no debe descartar las acciones y estrategias a largo plazo con vistas a la atención universal; esto para evitar con ello, retroceder o incrementar las desigualdades por exclusión.

Por otra parte, a pesar de que la normatividad fue quien designó las funciones que cada Componente de la Cruzada llevaría a cabo, y pese a que se hablaba de una

estructura flexible de constante retroalimentación en la que la población misma era quien definiera las acciones a implementar por medio de los Comités Comunitarios, quienes tendrían entre sus funciones la elaboración de Planes Municipales para priorizar las necesidades principales de la población, en la práctica no fue así, esto debido a la poca flexibilidad de las Reglas de Operación de los programas y a la falta de decisión de los gobiernos locales, en sí, las decisiones importantes sobre la operación de la Estrategia se tomaban a nivel central, lo que impidió una verdadero trabajo de transversalidad. Sumado a que esta poca flexibilidad, tanto en operación como en presupuesto, limitaba la atención de aquellos planes realizados por las propias comunidades.

Respecto al Comité de Expertos e Instituciones Académicas y de la Sociedad Civil quienes se reunían en mesas de trabajo para proponer mejoras en la operación, estas con el tiempo dejaron de realizarse, debido a la falta de seguimiento e interés hacia las propuestas ahí expuestas.

En el caso de la intervención de la estructura programática que en la segunda etapa se amplió a más de 90 programas y acciones, el CONEVAL enlistó cuatro posibles escenarios respecto a su intervención:

- a) para una carencia, un solo programa basta para incidir en el indicador, por lo que la coordinación entre programas no es indispensable; su participación en la Cruzada no requiere cambios en su diseño ni en su operación;*
- b) el diseño de los programas asociados a una carencia es coherente, es decir que los programas se complementan en el diseño pero, para que esto se refleje en la práctica, sí se requiere coordinación;*
- c) existen carencias que tienen muchos programas asociados, pero algunos no son necesarios para abatir la carencia o la contribución real de cada uno es mínima; y*

d) para una carencia, incluso la suma de todos los programas asociados es insuficiente para abatirla (CONEVAL, 2016:59-60).

Sin embargo, uno de los logros que se visualizaron en las comunidades – independientemente de la adscripción a un programa- fue la cohesión social que muchas comunidades activaron; si bien, las comunidades indígenas se distinguen por el trabajo comunitario y la toma de decisiones comunales, muchas comunidades habían dejado atrás esa forma de convivencia y toma de decisiones que pudo reactivarse con la constitución de los Comités Comunitarios. Sin embargo, existieron casos en los que la conformación de los Comités Comunitarios fue politizada por tiempos de campaña política.

Finalmente, aunque fue difícil realizar evaluaciones específicas sobre el impacto de cada programa que conformaba la Estrategia, el gobierno federal no se cansó de repetir que la Cruzada no solamente era un carnaval de repartir despensas. Por lo cual, en forma de resumen podemos resumir algunas de sus contribuciones y logros que se mencionaron en los estudios y evaluaciones:

1. El trabajo para el logro de la coordinación entre dependencias, gobiernos, Instituciones y la comunidad;
2. La implementación de una política social que por primera vez entendiera a la pobreza como un problema multidimensional y por lo tanto, tratara de enfrentarla en todas sus formas;
3. La aplicación de una herramienta de focalización que permitiera la toma de decisiones de una forma más orientada;
4. El esfuerzo de articulación de los programas federales;
5. La implementación de las matrices de inversión en mesas de trabajo que reunían los tres órdenes de gobierno, instituciones sociales, privadas, entre otras;
6. La creación de espacios que permitieron la cohesión social de las comunidades; y finalmente,

7. El logro de las reducciones de todas las carencias sociales en el período 2013-2015.

Evaluación y Comentarios al Programa de Comedores Comunitarios

Algunos de los retos a los que el programa de Comedores se vio enfrentado fue en primer lugar, justificar su creación más allá de haber sido “un carnaval de repartición de despensas” -como mucho se le catalogó-. Si bien, su objetivo principal fue haber contribuido a hacer llegar de manera directa el alimento a personas que se encontraban en situación de pobreza extrema y carencia alimentaria; al Programa le faltó visión para permitir la sostenibilidad de los Comedores a largo plazo sin depender de los subsidios directos, esto pudo haberse logrado a partir del aprovechamiento de la cohesión social que los Comedores desencadenaron.

Los Comedores se distinguieron por haber logrado que las comunidades o poblaciones donde estos estuvieron instalados, desarrollaran una especie de gobernanza, ya que las relaciones que ahí se gestaron no sólo fueron entre miembros y autoridades de la(s) comunidad(es), sino entre promotores comunitarios, ingenieros, servidores públicos de distintas dependencias, miembros de la sociedad civil, entre otros.

Los Comedores no sólo estrecharon relaciones antes inexistentes, sino fueron el ejemplo de programas que se vieron fortalecidos con otros programas. En su momento existió la crítica respecto a que los Comedores muchas veces respondían a otro tipo de objetivos que al puramente el de alimentar personas, así que, se sugería se replantearan sus objetivos y alcances, los cuales estaban rebasados.

Cabe resaltar que, no todos los Comedores trabajaron de esta manera o estrecharon este tipo de relaciones; esto se debió a la flexibilidad que todos los Comedores tenían para operar bajo distintos criterios, cómo: los días de apertura,

la población beneficiada -además de la estipulada en las ROP-, los menús, los horarios de atención, la cuota de recuperación, la rotación del Comité de Alimentación, la instalación del Comedor mismo, la instalación de los suministros, la forma de proporcionar los alimentos, la adquisición de alimentos perecederos, entre muchas otras, de acuerdo a lo que hubieran acordado en la Asamblea de cada Comunidad. Esto influyó para que cada Comedor operara de distinta manera.

En cierta forma esta flexibilidad propició que en muchos casos el Comedor fuese apropiado por cada Comunidad, mientras que en otros casos, lo que propició fue la manipulación a conveniencia del servicio ahí ofrecido, las disputas entre miembros de la comunidad o la renuncia del beneficio.

Gran parte de esta flexibilidad permitida se debió a la premura y forma con la que el programa arrancó, sin embargo, el hecho de no tener un manual de operación no sólo dificultó la operación misma, sino propició que muchos Comedores no funcionaran de manera correcta.

Ante esta realidad, los Comedores no tenían forma de conducir las dudas y quejas resultantes del seguimiento, debido a una falta de claridad de lo que realmente ocurría en el proceso de operación. Por lo que, los Comedores exitosos en su forma de operar, no podían ser replicados debido a una falta de comunicación y retroalimentación entre los trabajadores y participantes del Programa mismo.

En el caso de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, la CDI por medio de la promotoría social hablante de lengua indígena, acompañó a la SEDESOL en el trabajo de seguimiento y supervisión de los Comedores Comunitarios. Este ejercicio fortaleció el funcionamiento de muchos Comedores que estaban instalados en comunidades indígenas, ya que la población encargada de los Comedores podía ser capacitada en temas de operación y preparación de alimentos en su lengua; sin embargo, las dudas, quejas o disputas que surgían en la marcha, no tenían un medio o proceso para darles respuesta, esto debido a que no había estructuras

definidas que dieran respuesta a estas situaciones o muchas veces, la dimensión del programa rebasaba los medios de atención a este tipo de hechos.

Además, otro reto resultante a partir de esta operación fue, el poco aprovechamiento de los alimentos que ahí se proporcionaban por parte de DICONSA. Como se mencionó en el capítulo cuarto, los alimentos que se proporcionaban carecían de pertinencia cultural, lo que propició que muchos de los alimentos se desperdiciaran y que sólo se consumieran los del agrado de la comunidad. Esto resultó en elaboración de dietas con altos contenidos de carbohidratos, grasas y cereales, lo que llevó a cuestionarse, la situación nutrimental de los alimentos que se estaban proporcionando en los comedores.

En el caso de la montaña de Guerrero, la SEDESOL trató de hacer acuerdos de colaboración con la Secretaría de Agricultura (en ese tiempo la SAGARPA) y ésta a su vez con distintos ingenieros y técnicos vinculados a Instituciones académicas como la Universidad Autónoma de Chapingo y la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro e ingenieros que formaban parte de programas como el PESA, esto para complementar los Comedores Comunitarios con huertos de traspatio y crías de animales que pudieran proporcionar a los menús, alimentos perecederos y con mayor calidad nutricional.

Así como en la Montaña de Guerrero, en muchos Estados se intentó realizar este tipo de vinculación, del cual se reporta muy poco al respecto y en cambio, las evaluaciones coinciden en que era un punto del programa que se debía mejorar e impulsar.

No obstante, este tipo de acciones de coordinación se desplegaron en todo el estado de Guerrero, en algunas localidades del estado de Chiapas, México, Michoacán y Oaxaca. El desempeño de estos proyectos complementarios se vio condicionado al funcionamiento de cada Comedor Comunitario y al seguimiento y acompañamiento técnico que se proporcionaba durante la ejecución de estos.

Por otra parte, otro reto que no fue atendido y que fue fuertemente criticado, fue la forma en que el programa tenía instalado los Comedores Comunitarios en las comunidades. Si bien, las ROP establecían que la Comunidad debía contar con un espacio para la instalación del Comedor que contará con los servicios de higiene, almacenamiento y área de consumo; la realidad era completamente diferente, un común denominador era el haber sido establecidos en las construcciones de las Comisarías de las Comunidades, por lo que reflejaban que no contaban con los servicios básicos y de servicios para la correcta preparación y consumo de alimentos.

Sumado a esta situación, muchos Comedores no recibían el abastecimiento de alimentos de forma completa, hecho que limitaba la elaboración de los menús y/o propiciaba que el alimento fuera rezagado ya que no era o no podía ser consumido por las comunidades.

A continuación, se muestran algunas fotografías de las instalaciones de los Comedores Comunitarios de la Montaña de Guerrero expuestas en un informe de operación de la CDI en el año 2014.

FIGURA VI. Ejemplo del funcionamiento de Comedores Comunitarios, 2014.

<p>Comedor Comunitario: Loma Maguey</p>  <p>Ubicación: Acatepec</p> <p>Población Indígena: 448 Grado de marginación: Alto</p> <p>Lugar en el que se encuentra establecido el Comedor:</p> <p>Esta funcionando al aire libre, se acondicionó un techado provisional de madera y paredes de lona. El comité y la asamblea decidieron que el comedor sólo trabajaría en temporada escolar; ya que, son los niños los que asisten a este servicio. En la temporada vacacional se les repartió los viveres.</p> 	<p>Comedor Comunitario: El Campanario</p>  <p>Ubicación: Tlacoapa</p> <p>Población Indígena: 187 Grado de marginación: Muy alto</p> <p>Lugar en el que se encuentra establecido el Comedor:</p> <p>El lugar es temporalmente prestado por la Delegación Municipal. El espacio donde opera el comedor es provisional, solo cuentan techo de lamina usada, sin paredes y piso de tierra.</p> 
<p>Comedor Comunitario: El Capulín</p>  <p>Ubicación: Tlacoapa</p> <p>Población Indígena: 591 Grado de marginación: Muy alto</p> <p>Lugar en el que se encuentra establecido el Comedor:</p> <p>Se trabaja en la cocina de la Delegación; la preparación de los alimentos es al aire libre, el comedor cuenta con techo de lámina, lo cual permite que los animales entren fácilmente.</p>	<p>Comedor Comunitario: Zontecomapa</p>  <p>Ubicación: Acatepec</p> <p>Población Indígena: 672 Grado de marginación: Alto</p> <p>Lugar en el que se encuentra establecido el Comedor:</p> <p>No existe un espacio específico para el comedor. El espacio asignado temporalmente es utilizado para diversas actividades recreativas y de diversión; razón por la cual se suspende las labores del comedor.</p>

Fuente: Reporte de funcionamiento de Comedores Comunitarios del estado de Guerrero, CDI, diciembre, 2014.

En este mismo informe se expone que: El 80% de los Comedores Comunitarios que atendía la CDI no contaban con buenas instalaciones; muchos se encontraban a la intemperie y no contaban con un espacio exclusivo para bodega, cocina y comedor; el 37.7% no contaba con una infraestructura propia; el 46% contaba con piso de tierra; el 37% contaba con techo de lámina; y, el 29.5% presentaba algún tipo de problema organizativo.

Finalmente, otro reto detectado por varias evaluaciones fue que, el programa por su forma de operación (especialmente en lo concerniente en la operación del Comité Alimentario de cada Comedor) perpetúa los estereotipos de género, ya que asigna el rol alimentario a las mujeres de las comunidades, y en sí, en su mayoría, las personas reclutadas para la operación de este programa fueron mujeres, quienes obedecían las instrucciones de operación que se decidían en las Asambleas Comunitarias y en los Comités Comunitarios establecidos, en donde la participación mayoritaria era masculina.

Lo anterior demuestra que si bien, los Comedores resultaron ser un instrumento de fortalecimiento de la cohesión social de muchas comunidades, su objetivo primordial de llevar una alimentación sana se vio opacado por muchas acciones que se dieron simultáneamente dentro de los Comedores, las cuales no se tomaron en cuenta para fortalecer al programa y buscar su apropiación a largo plazo. De esta manera, comparto una conclusión a la que llegó el CONEVAL en su evaluación al programa y que describió de la siguiente forma:

...si bien los comedores son una acción de política que ofrece una solución inmediata a la necesidad de acceso a la alimentación de la población beneficiaria, queda el reto pendiente en términos de política de desarrollo social respecto a la temporalidad que tendría que tener este tipo de apoyos. Es decir, el énfasis debe ser instrumentar intervenciones que logren atacar el problema desde la raíz y de manera efectiva. En este sentido, es crucial incrementar la capacidad productiva de los pequeños productores rurales y

dinamizar los mercados laborales en los municipios y regiones de atención de la Cruzada, de tal forma que las familias puedan adquirir los alimentos necesarios a partir de la remuneración a su trabajo. Desde esta perspectiva, un programa como el de comedores debería operar en una lógica sólo de tipo coyuntural, mientras que las condiciones estructurales se modifican favorablemente (CONEVAL, 2015:50).

Evaluación y Comentarios al Programa de Apoyo Alimentario

El Programa de Apoyo Alimentario surge a partir de un giro que se da en el accionar de las políticas públicas destinadas a combatir la inseguridad alimentaria; estos nuevos esfuerzos centraron su atención en políticas de combate a la pobreza alimentaria por medio de programas de transferencias monetarias condicionadas y subsidios.

Los programas de transferencias condicionadas –como se definió en el marco teórico- consisten en transferir recursos monetarios a personas en condición de pobreza quienes deben cumplir con ciertas condiciones que coadyuven al desarrollo del capital humano de las personas, como por ejemplo, asistir a revisiones periódicas del sector salud, asistir a la escuela, mantener un promedio escolar, entre otras. El ideal de estos programas es que con el tiempo, el desarrollo de ese capital humano rompa con la situación de pobreza en el que las personas y sus familias se encuentran.

El Programa de Apoyo Alimentario debió su permanencia debido a su cobertura y tipo de población que atendía, ya que la población más vulnerable, como lo son los niños menores de cinco años y las mujeres embarazadas en situación de pobreza extrema con carencia alimentaria, muchas veces quedaban excluidos de otro tipo de ayudas sociales y de atención a la salud; de esta forma, el PAL logró atender a una gran parte de esta población, y por medio de las transferencias

monetarias mensuales y de la dotación de leche, este Programa buscó mejorar la situación alimentaria de estas personas que además de recibir esta ayuda, se les invitó a participar en capacitaciones de nutrición.

Además, según evaluaciones previas al programa, el PAL cumplió con los requisitos necesarios para considerar que sus objetivos se apegaban a la perspectiva centrada en el desarrollo humano (DH)⁵¹, ya que esta perspectiva fundamenta que el pilar del desarrollo educativo y cultural es la alimentación y la salud.

De esta manera, el PAL se consideró un programa que propició el DH toda vez que maximizó las oportunidades de la población más pobre que no podía acceder a otro tipo de programa. Así, se consideró un programa equitativo e incluyente; generó una especie de empoderamiento en la mujer, quien era la beneficiaria directa y quien se encuentra mayormente informada en materia de salud y nutrición; y por último, se consideró que fue sostenible en la medida que, fue un programa que promovió y su finalidad era la transición a otro programa de ayuda social.

Así, el PAL se consideró un eslabón fuerte en la atención a personas en situación de pobreza extrema alimentaria. En el siguiente cuadro podemos ver como el PAL logró crear una cobertura de atención mucho más amplia que el Programa Oportunidades en el período 2010-2013:

⁵¹ Un programa social que tiene como pilar el desarrollo humano (DH) se rige por los principios de equidad, productividad/eficiencia, participación/empoderamiento y sostenibilidad. Asimismo, contempla la generación de enfoques centrados en las personas, como son las políticas a favor de los pobres, el crecimiento inclusivo y el acceso a la justicia, al tiempo que busca multiplicar las opciones disponibles para que las personas disfruten de una mejor y más productiva vida (Huesca Reynoso et.al.,2015:393).

CUADRO XII. Hogares en situación de pobreza alimentaria y padrón potencial de beneficiarios del PAL en México (2010-2012)

Cuadro 3
Hogares en situación de pobreza alimentaria
y padrón potencial de beneficiarios del PAL en México, (2010 y 2012)

2010	No pobres	%	Pobres alimentarios	%
Total	14 438 593	100.0	4 593 352	100.0
Sin Oportunidades	13 779 829	95.4	3 721 473	81.0
Con Oportunidades	658 764	4.6	871 879	19.0
Máx. atendidos por PAL en 2011/*			677 124	18.2
2012				
Total	14 216 402	100.0	4 922 955	100.0
Sin Oportunidades	13 574 759	95.5	3 950 958	80.3
Con Oportunidades	641 643	4.5	971 996	19.7
Máx. atendidos por PAL en 2013*			1 014 237	25.6

* Su tasa en el 2011 se obtiene dividiendo los atendidos por el programa que reporta la SEDESOL con respecto de los pobres alimentarios que no reportaron tener Oportunidades ni PAL en la encuesta del 2010, siendo hogares no receptores de Oportunidades con niños de 9 años y menos, obtenidos con base en la ENIGH 2010. El procedimiento es análogo para el 2013, con la ENIGH de 2012.

Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH (2010 y 2012).

Fuente: Cuadro elaborado por Huesca Reynoso, L. et.al., 2015, pág. 398.

En este cuadro apreciamos que el PAL logró incrementar 7.4 puntos porcentuales en su cobertura en 2013 respecto el año 2011; y respecto a la cobertura del programa Oportunidades en el período 2012-2013, el PAL logra atender a 5.9% más personas en situación de carencia alimentaria.

No obstante, pese a que el presupuesto del Programa de Apoyo Alimentario fue incrementando al pasar de los años, una de sus principales críticas fue la falta de cobertura total de la población en situación de carencia alimentaria: “*Los principales límites del PAL se explican en lo que se refiere a cobertura y focalización (...); deja fuera a la gran mayoría de población en pobreza alimentaria y presenta una insuficiencia de recursos (...)*” (Huesca Reynoso, L., et.al. 2015:404).

Por otro lado, algo que es evidente al revisar las Reglas de Operación del Programa, es que existe una dificultad para entender los diferentes esquemas de apoyo, que se complejizan con la entrada de la modalidad PAL-Sin Hambre, y por lo tanto, las evaluaciones de impacto eran prácticamente imposibles, ya que entre

tanto esquema de apoyo, no se pudieron identificar las variables medibles en cuanto mejora de nutrición y su relación con cada esquema.

Ante esta dificultad, queda el cuestionamiento sobre si realmente las familias beneficiarias pudieron ampliar sus capacidades de consumo de alimentos y a su vez pudieron mejorar su nutrición.

Anteriormente, las evaluaciones constataron que las familias beneficiarias pudieron ampliar su gasto en alimentos de 17 a 22% comparado con los hogares no beneficiarios (Huesca Reynoso, L., et.al. 2015:381). Sin embargo, para el caso de la modalidad PAL-Sin Hambre, el cual sólo dotaba de una credencial canjeable en tiendas de productos alimenticios DICONSA, queda el cuestionamiento sobre si los alimentos ahí proporcionados realmente pudieron coadyuvar a la mejora nutricional de las personas; esto debido a que existieron críticas sobre la lista de alimentos tan restringidos que se proporcionaban por medio de esta modalidad, al ser esta mucho más reducida que los alimentos que constituyen la canasta básica, esto sin contemplar que muchos de estos alimentos no estaban acorde a las dietas de las familias.

A partir de lo anterior, y como resultante de las observaciones de la operación del Programa, es importante mencionar que algunos puntos de mejora que se realizaron en su tiempo por parte del CONEVAL (2015), quien como recomendaciones postuló lo siguiente: Identificar oportunidades para la inclusión de pequeños productores locales; Fortalecer las capacidades de elección hacia alimentos con mayor aporte nutricional; Vigilar que estas ampliaciones de presupuesto estén generando impacto en la ampliación de capacidades de alimentación de las familias (CONEVAL,2015:44).

Sin lugar a dudas se puede decir que, los programas en atención a la seguridad alimentaria como el PAL y Comedores Comunitarios, son indispensables en un primer momento para la atención de la población más vulnerable en situación de

carencia alimentaria; sin embargo, requirieron ampliar las acciones de su estrategia para abonar a acciones que lograran una sostenibilidad del programa y con ello llegar al punto de verdaderamente lograr una seguridad alimentaria.

El fin de todo programa de transferencias condicionadas es el logro del desarrollo humano a tal punto de cortar con la situación generacional de pobreza y en este caso de desnutrición, por lo que a su vez, este tipo de programas deberán plantearse no sólo el tema de ampliar su cobertura sino realmente medir el impacto en el cambio de seguridad nutricional de las personas.

Resultados obtenidos a partir de la implementación de las Encuestas

El siguiente apartado dará cuenta de los hallazgos encontrados a partir de la implementación de las 672 encuestas realizadas en las 6 localidades - Xalpatláhuac, Tlacoapa, Apetzuca, Olinalá, Metlatónoc y Cochoapa el Grande- de la región Montaña de Guerrero que se tomaron como muestra de estudio en esta investigación.

El análisis estadístico que se realizó a partir de los datos recabados, nos permitió en un primer momento realizar la caracterización de la población estudiada y nos permitió conocer que, del total de hogares entrevistados el 83% de ellos fue una mujer quien contestó la encuesta; que el rango promedio de las personas encuestadas oscila entre los 40-43 años. Así mismo, y como dato importante tenemos que, del total de la población encuestada el 92% se considera población indígena.

Además, esta herramienta nos ayudó a identificar que la mayoría de la población es bilingüe. Las lenguas que se identificaron son: Mixteco en las localidades de la parte alta y sur de la Montaña de Guerrero (Cochoapa el Grande y Metlatónoc); Náhuatl en las localidades que se encuentran al oriente de la montaña y que

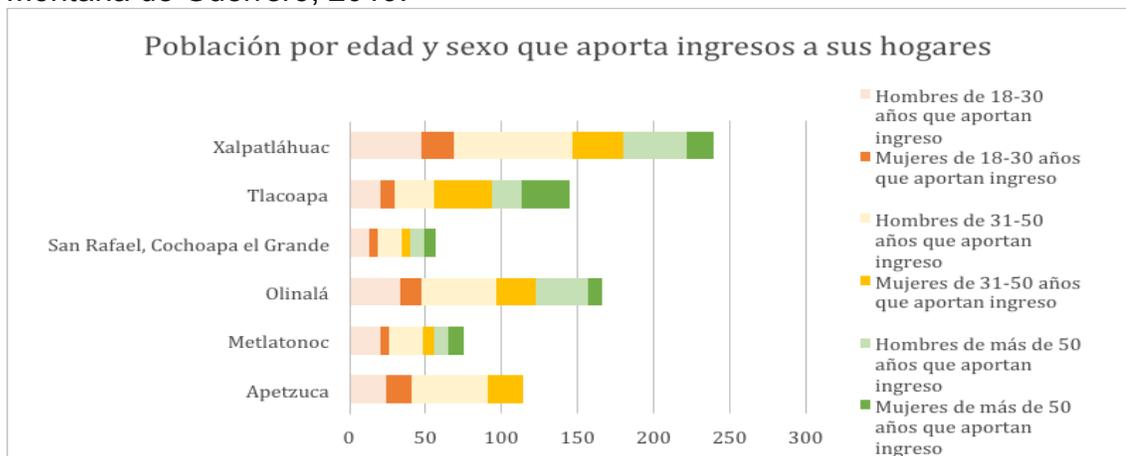
tienen mayor cercanía con Tlapa de Comonfort (Xalpatláhuac y Olinalá); y por último, Tlapaneco en la parte sureste de la Montaña (Apetzuca y Tlacoapa).

De acuerdo con la percepción de los entrevistados, del 100% de los hogares un 35% se considera muy pobre y el 49% considera tener recursos sólo para subsistir.

Por otro lado, el promedio de integrantes por hogar es de 3 a 4 integrantes. El rango de edad de los integrantes de los hogares que aportan mayores ingresos es de 31-50 años (Ver Gráfico V); de esta población, su nivel de escolaridad es secundaria y en promedio estos se ocupan en el trabajo agrícola.

Cabe destacar que la población con mayor nivel de escolaridad –en el universo de las seis localidades de la región- es Olinalá, mientras que las localidades con menor escolaridad son Cochoapa el Grande y Metlatónoc.

Gráfica V. Población por edad y sexo que aporta ingresos a los hogares de la Montaña de Guerrero, 2019.



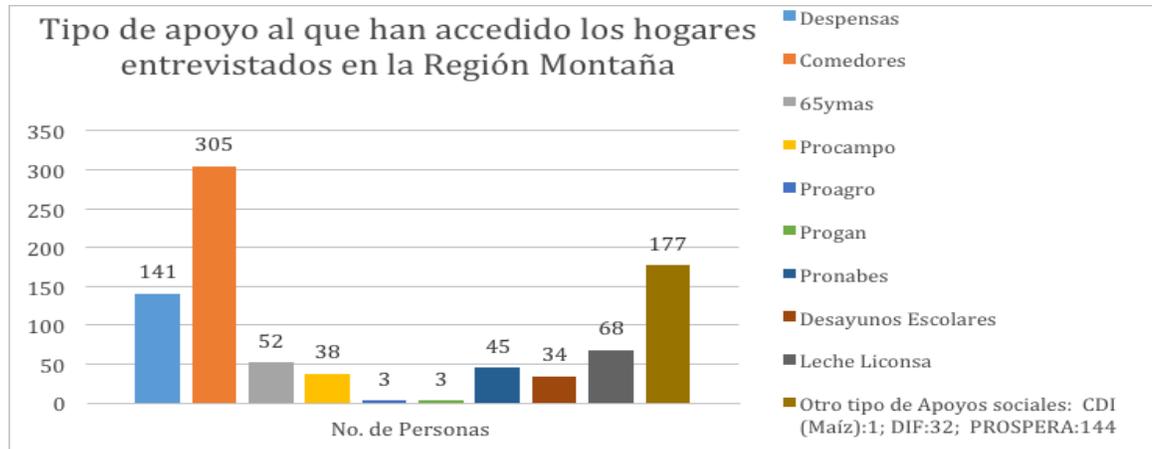
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recabados en la encuesta realizada en el año 2019.

La enfermedad más común en la población es la hipertensión⁵² y los servicios de salud con mayor presencia fueron el Seguro Popular y los Centros de Salud.

52

En relación a los programas, los de mayor presencia fueron los correspondientes al PAL y Comedores Comunitarios, sin embargo, en Otros. la mayoría de la población respondió que contaba con la ayuda de PROSPERA. Ver Gráfico VI.

Gráfico VI. Tipo de Apoyo al que han accedido los hogares entrevistados en la Región Montaña, 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recabados en la encuesta realizada en el año 2019.

Respecto al análisis concerniente al Programa de Comedores Comunitarios, el promedio de duración de la operación de los Comedores Comunitarios en la Región –contemplando sólo las 6 localidades muestra- fue de 2 a 3 años. No obstante, en el caso de Metlatónoc y Apetzuca la población comentó que los Comedores dejaron de funcionar y ser abastecidos hasta enero de 2019.

Como se ha mencionado en evaluaciones previas a los Comedores Comunitarios, la mayoría de estos no contaban con un lugar propio, ni con los servicios básicos y necesarios que el programa demandaba en Reglas de Operación. De acuerdo a lo observado en campo, de las seis localidades que contaron con un Comedor Comunitario, encontramos que respecto a su espacio de instalación:

Las enfermedades se adjudican a la población con mayor edad, sin embargo hay desconocimiento sobre un diagnóstico de desnutrición, esto ya que en la mayoría de las localidades no existe una asistencia clínica cercana. Los centros de salud en general sólo tienen médicos que asisten de manera irregular a dar consulta.

1. En Xalpatláhuac, no existía un lugar físico para la instalación del Comedor Comunitario, la oficina de la Comisaría prestó su lugar para resguardar los alimentos y el Equipo de Cocineras se rotaba para prestar sus cocinas para la elaboración de los alimentos, los cuales, se repartían a los niños y niñas que asistían a la escuela.
2. En Olinalá, el Comedor fue ubicado en las instalaciones de una cancha de basquetbol, en donde se instalaron las mesas para brindar el servicio, y los suministros y elaboración de los alimentos se realizaban en un cuarto que se encontraba en la misma cancha.
3. Para el caso de Metlatónoc, la población donó un espacio para la construcción del Comedor Comunitario, en donde se resguardaban los víveres y se acondicionó una cocina para la elaboración de alimentos. El servicio se daba en el patio de la Comisaría Ejidal, que estaba enfrente.
4. En el caso de San Rafael, Tlacoapa y Apetzuca no existió un espacio único para el Comedor, así que la Comisaría prestó sus instalaciones como bodega de víveres e instalación de la cocina, mientras que la cancha de basquetbol fungió como el Comedor.

De acuerdo a lo anterior, podemos decir que de los Comedores Comunitarios visitados en campo, el 83.4% no contó con un lugar designado exclusivamente para su instalación. De estos, 5 casos, a pesar de que ninguno contaba con instalaciones especiales para la elaboración de alimentos y su almacenamiento, las Comisarias adecuaron sus instalaciones para poder hacer uso del servicio que daba el programa. Sin embargo, para los 6 casos, el servicio de alimentos proporcionados a la población objetivo se realizó en lugares abiertos al intemperie, en su mayoría ubicados en las canchas de basquetbol.

El promedio de asistencia de los beneficiarios osciló entre 2 a 3 veces a la semana durante el tiempo que duró el Programa. Además, el 37% de los hogares encuestados respondieron que la creación de los Comedores Comunitarios se debió a la contingencia de los Huracanes Ingrid y Manuel en el 2013. Mientras que,

el 83% de los hogares respondió que los Comedores Comunitarios sí cubrieron las necesidades alimenticias de la población.

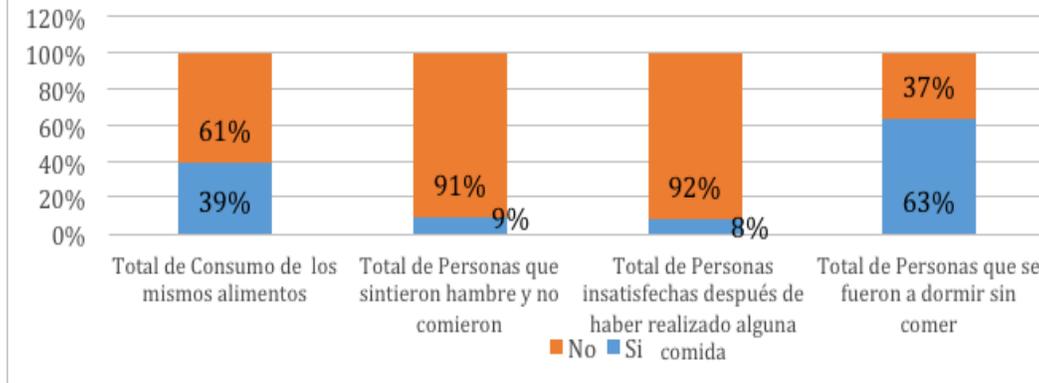
El 63% de la población comentó que los alimentos proporcionados en los Comedores Comunitarios no eran alimentos a los que ellos estuvieran acostumbrados a comer. El 74% cree que los Comedores coadyuvaron a la cohesión social de la comunidad y el 90% cree que es necesario reactivarlos. No obstante, el 79% cree que es de mayor utilidad la entrega del apoyo PAL-SIN HAMBRE que la reactivación de los Comedores Comunitarios y el 83% considera que posterior a la implementación de la Estrategia sus hábitos alimenticios no mejoraron.

Por otro lado, los alimentos que menos consumió la gente y los cuales fueron adquiridos por medio de la ayuda del programa PAL-SIN HAMBRE fueron: Atún, Avena Chicharos, Chilorio, Huevo en polvo, Leche en polvo, Lenteja, Machaca, Sardina, Soya y Verdura enlatada.

Sobre las preguntas acerca de la accesibilidad de alimentos, tenemos que: el 39% de la población opina que consumen los mismos alimentos todos los días; el 9% indicó que ha sentido hambre y no tuvo la oportunidad de comer; el 8% respondió que se ha sentido insatisfecho al haber realizado alguna comida y el 63% comentó haberse ido a dormir sin haber ingerido a ningún alimento. Ver Gráfica VII.

Gráfica VII. Hábitos en el acceso de alimentos por hogar en la Región Montaña de Guerrero, 2019.

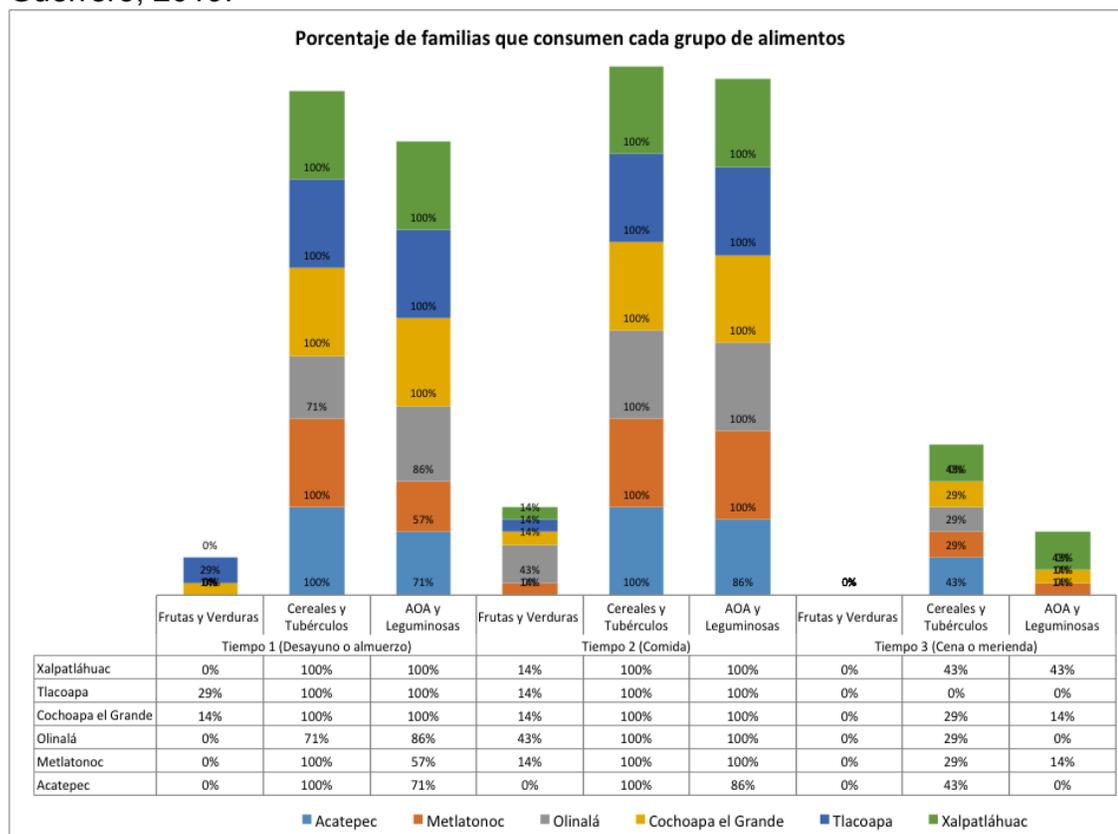
Hábitos en el acceso de alimentos por hogar en la Región Montaña de Guerrero



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recabados en la encuesta realizada en el año 2019.

La siguiente gráfica (Gráfica 4) nos proporciona los diarios de consumo por localidad, es decir, nos muestra que grupos de alimentos son y no son consumidos por cada tiempo de comida al día en los hogares. Esta herramienta diseñada por el programa PESA, tiene la intención de promover el consumo de alimentos en los que la comunidad está carente; por lo que menciona que si los porcentajes por grupo de alimentos es menor al 70%, esto nos indica que es necesario **promover el CONSUMO de este grupo de alimentos**, ya sea mediante el impulso de su producción en traspatio (en caso de que no tuvieran esos alimentos) o el aprendizaje de nuevas formas de utilizarlos para el logro de una alimentación más sana.

Gráfica VIII. Diarios de consumo por localidad encuestada en la Montaña de Guerrero, 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recabados en los diarios de consumo aplicados en el año 2019.

En esta gráfica, podemos notar que es un común denominador la falta de consumo de frutas y verduras en los tres tiempos de comida al día para las seis localidades; mientras que el consumo de cereales y tubérculos es predominante en los tres tiempos en todas las localidades. No obstante, el consumo de proteínas y leguminosas se reserva su proporción en el tiempo de la comida y el desayuno.

Cabe destacar que en el tiempo de la cena el consumo de alimentos en las localidades es muy escaso, la gente comentaba que en muchos hogares este tiempo de comida no es acostumbrado, por lo que el rango de consumo de alimentos está por debajo del 50%.

Por otro lado, podemos notar que la localidad que se acerca más a tener un consumo de alimentos completo es la localidad de Xalpatláhuac y Olinalá, ya que son localidades que tienen un consumo alto de los tres tipos de alimentos al día. Sin embargo, es importante recalcar que ninguna localidad realiza una alimentación completa durante el día.

Esta herramienta además nos proporciona datos sobre las consecuencias que tienen las carencias en alguno de los grupos de los alimentos, es decir, nos dice que, si una persona no consumió frutas y verduras en su dieta diaria, entonces, está expuesto a muchas enfermedades causando daños al cuerpo y bajo rendimiento. Mientras que, el bajo consumo de cereales y tubérculos limitará la energía diaria. Finalmente, las leguminosas y proteínas (AOA) son necesarias para el correcto desarrollo y crecimiento de los niños, de esta forma, si no se consumen de manera adecuada pueden caer en estado de desnutrición.

No obstante, pese a que el Gráfico 4 nos muestra que en el diario de consumo de las localidades el grupo de alimentos leguminosas y proteínas (AOA) se marca como alimentos consumidos en el desayuno y la comida, es necesario destacar que en realidad los alimentos consumidos en las localidades son casi en su totalidad leguminosas, ya que la tortilla, los frijoles, arroz, salsa y café son alimentos predominantes en la dieta de la población. En este sentido, no existe una accesibilidad y disponibilidad a diferentes tipos de alimentos con altos contenidos nutrimentales. Los alimentos de origen animal (AOA) eran casi exclusivos de la región oriente y sur de la Montaña, las cuales eran localidades que contaban con animales de traspatio.

Es importante mencionar que existe una diferencia en cuanto al acceso a alimentos de aquellas personas que fueron apoyadas con el Programa de Comedores Comunitarios respecto a aquellas que mencionan no haber sido beneficiadas. Según el análisis estadístico realizado, aquellas personas que fueron beneficiadas de este programa, actualmente tienen mayor acceso a

diversos alimentos respecto a aquellos que no fueron beneficiados. Por otro lado, la cuestión se invierte en cuanto los beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario, ya que, actualmente aquellas personas que habían sido beneficiadas por este programa, tienen menor acceso a los alimentos respecto aquellas personas que informan no haber sido beneficiadas con el PAL-SIN HAMBRE⁵³.

Lo anterior, puede explicarse debido a que las personas que fueron beneficiadas de alguna forma del Programa de Comedores Comunitarios, además de recibir capacitaciones constantes sobre nutrición y elaboración de huertos de traspatio y cría de aves, también pudieron poner en práctica la elaboración de menús que estaban conformados de tal manera que cubrieran las exigencias diarias nutrimentales y esto, de alguna forma impactó en los saberes de la población para el aprovechamiento o combinaciones de alimentos que podían otorgarles un mayor contenido nutrimental diario. Por otro lado, los beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario en su modalidad Sin Hambre, sólo recibían una tarjeta canjeable de alimentos restringidos en las tiendas DICONSA, por lo que, en la medida en la que eran apoyados con la transferencia “en especie”, la población pudo obtener el acceso a los alimentos y cuando el programa terminó, este acceso se vio suspendido sin haber logrado acciones de mayor impacto a la población beneficiada.

CAPÍTULO VI

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

A partir de la configuración capitalista de finales del siglo XXI, el Estado mexicano se caracterizó por implementar una política de desarrollo basada en la asistencia social, protagonizada por medidas y acciones compensatorias a la crisis multifacética, la cual reflejó la incapacidad del sistema para el alcance del tan esperado desarrollo.

⁵³ Las matrices con este análisis se adjuntan en forma de Anexo a la Tesis.

Esta crisis se expresó de igual manera en el ámbito rural, ya que se dio un debilitamiento de la agricultura campesina, la cual fue alentada por políticas a favor del funcionamiento de empresas multinacionales y por la sumisión de un aparato estatal que se había olvidado del mundo rural. McMichael (2015) diría que: *“la “seguridad alimentaria” se institucionaliza basada en el mercado”* (McMichael, 2015:88).

Ante tal escenario, la política social de la Cruzada Nacional contra el Hambre, como política alimentaria buscó poner fin a la carencia alimentaria de la población más vulnerable del país. De esta forma, la presente investigación se planteó como pregunta de investigación sí, la Cruzada Nacional contra el Hambre, por medio de sus programas PAL y Comedores Comunitarios, logró disminuir la carencia alimentaria de la población de la montaña de Guerrero.

De acuerdo al planteamiento anterior, podemos decir que los resultados aquí arrojados demuestran que los hogares de la Montaña de Guerrero aún siguen catalogados como hogares en situación de pobreza extrema, esto ya que estos hogares tienen un ingreso menor a la línea de bienestar mínimo (LBM), además de tener tres o más carencias sociales que los sitúan en una condición de desventaja, lo que puede propiciar no sólo la perpetuación de esta situación, sino su transmisión intergeneracional.

Respecto a la situación alimentaria, los hogares de las seis localidades encuestadas presentan una inseguridad alimentaria debido a que no alcanzan a cumplir con las cuatro dimensiones que requiere la seguridad alimentaria, además que, de acuerdo a sus diarios de consumo, ninguna localidad cumple con una alimentación completa.

En relación a los Programas aquí analizados (Comedores Comunitarios y PAL-SIN HAMBRE) se concluye que, ambos abonaron al cumplimiento de metas a corto plazo, es decir, ambos pudieron brindar la accesibilidad a los alimentos durante su ejecución. Sin embargo, al término de los programas, la población mencionó que

no cuentan con ningún apoyo para la cuestión alimentaria y que consideran necesario que los Comedores Comunitarios se reactiven; mientras, otro porcentaje de la población, sugiere que es mejor que entreguen apoyos en especie de manera más regular.

Ante esto, coincidimos en que, en las localidades en donde existen mayores carencias y en donde es mayormente visible la situación de pobreza extrema, son las localidades (Metlatónoc, Cochoapa el Grande y Apetzuca) que mantuvieron el programa de Comedores Comunitarios en funcionamiento durante mayor tiempo, y por lo tanto, son comunidades que aprovechan al máximo los apoyos que el Estado puede proporcionar. En el caso de los Comedores, estos además propiciaron una mayor cohesión social dentro de las comunidades.

Al respecto, Patria Vitervo, ex promotora alimentaria de la CDI en el municipio de Metlatónoc, mencionó lo siguiente:

Si afectó el término del programa de Comedores Comunitarios, porque hay comunidades que son de muy escasos recursos, no hay trabajo, y el programa si les ayudaba; a pesar de no consumir todos los alimentos, si aprovechaban el servicio y me preguntaban y me hablaban diciendo que cuándo iba a llegar el abasto porque las familias y los niños lo pedían...
(Intervención Patria Vitervo, ex promotora alimentaria de la CDI).

No obstante, en las demás localidades (Olinalá, Xalpatláhuac y Tlacoapa), si bien los Comedores Comunitarios se mantuvieron operando en un rango de 2 a 3 años, su impacto fue menor debido a que no existía la misma demanda y aprovechamiento por parte de la población objetivo.

Entonces, podemos concluir diciendo que la hipótesis establecida en un principio resulta ser verdadera, ya que una política pública como lo fue la CNCH tuvo que haber logrado mayores impactos en la población; sin embargo, su ejecución se vio

enfrentada a diversas situaciones que condicionaron su efectividad, situaciones que tuvieron que ver con su falta de claridad en sus objetivos, lo que dio pauta a la mala ejecución y operación. Además, sólo se enfocó a metas a corto plazo y no se previeron acciones para la mejora de una situación alimentaria sin retrocesos.

Así mismo, respecto al planteamiento que rigió esta investigación concluimos que, la población de la región actualmente padece una inseguridad alimentaria. Tal vez tengan conocimiento de cómo comer mejor, pero, si no se garantizan las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria, el conocimiento de saber cómo alimentarse no bastará.

Es importante resaltar que ambos Programas fueron de beneficio a la población en su momento, ya que al menos, lograron asegurar la alimentación de la población más vulnerable.

Debemos tener claro que estamos hablando de localidades en situación de pobreza extrema, las cuales están situadas en medio de un territorio accidentado, poseedores en promedio de una hectárea y media de tierras con pendientes de 90 grados que hacen imposible la obtención de buenos rendimientos, por lo que son hogares que viven al día y quienes por estrategia de sobrevivencia echaran mano de todo aquello que los ayude a continuar su reproducción social; sin embargo, esto no quiere decir que el hecho de hacer uso de programas públicos califique a las políticas públicas como exitosas, ya que en su momento, el gobierno peñista anunciaba los datos de personas beneficiadas como personas que habían superado el hambre, olvidando que el problema de hambre –entendida por el mismo gobierno como la situación de personas que tienen pobreza por carencia alimentaria-, es una problema multidimensional que requiere de diferentes acciones y esfuerzos que garanticen realmente una seguridad alimentaria.

Esto nos refleja nuevamente que la política social se convirtió en subsidiaria del crecimiento económico; en este caso, nos topamos con una política

compensatoria, que de acuerdo a su definición, forma parte de una estrategia para compensar desigualdades y a su vez, trata de determinar un nuevo orden, muchas veces ajeno a la forma de vida de las comunidades. Es así que muchas de estas políticas compensatorias, suelen encasillarse en políticas asistenciales, que no hacen más que maquillar el problema y que nos comprueban que su razón de ser es simplemente el de menguar las desigualdades que el mismo sistema reproduce, pero que al mismo tiempo requiere mantener para el logro y funcionamiento del sistema mismo, por lo que, en este rin el que se supone sería el referí ya juega a favor de los dominantes.

McMichael (2015) en su libro *Regímenes Alimentarios*, nos hace hincapié en que *“las relaciones de producción y de circulación de alimentos son inseparables en la politización de los movimientos del capital”* (McMichael, 2015:120); de esta forma, en el neoliberalismo, el Estado interviene para la reproducción de estas relaciones, ya que responde tanto a las exigencias de producción, como a las exigencias de consumo, estas últimas, pueden reproducirse a través de políticas alimentarias que subsidian “ciertos tipos de alimentos”. Lo que nos puede ayudar a responder el por qué los programas alimentarios son estandarizados y pasan por alto las dietas y costumbres de la población.

Como diría Huaylupo (1999), la política social de hoy es cada vez *“más transparentemente la determinación de poderes privados en la acción pública del Estado”* (Huaylupo, 1999:s/p).

En este contexto neoliberal hablamos de un Estado que juega a favor de los intereses privados -como lo plantea Hirsch-, sin embargo, es el mismo Estado que se presenta débil en su función pública.

El hecho de que el Estado haya incrementado su presupuesto en el gasto social, no quiere decir que de esta manera responda a las demandas de la sociedad, sino que, la brecha de la desigualdad se amplió de tal manera que el Estado requiere

menguar dichas desigualdades para la permanencia y funcionamiento del nuevo orden y lo hará a través de la expedición de políticas sociales respaldadas por un gran presupuesto invertido, pero que en su ejecución, no tienen la finalidad de terminar con el/los problemas sociales que aquejan a la sociedad.

Así, nos encontramos ante políticas y programas que invierten su tiempo en informar mes con mes el gasto público invertido y no toman con la debida seriedad la realización de evaluaciones de impacto. La Cruzada, a pesar de tener un sin fin de evaluaciones, dejó a un lado las recomendaciones y críticas que se le hicieron desde un principio. Los tiempos de la Administración Pública funcionan de tal manera que lo que importa es gastar el dinero y decir en qué se gastó.

Por eso, pese al incremento del gasto social, el Estado se presenta débil en su función pública, porque, en un contexto neoliberal, el Estado y la política pública dejan de responder a lo que por naturaleza debieran responder, que es a las exigencias de los grupos sociales representados, y ahora se ven atravesados por los intereses de los grupos dominantes también representados por el Estado mismo.

Ante este hecho, una política social compensatoria –como lo fue la CNCH- devuelve el compromiso y responsabilidad al Estado de combatir la marginación que este mismo propicia y trata de compensar las consecuencias negativas de esta nueva relación política-económica a la par de proveer las herramientas necesarias para la legitimación de acciones encaminadas a consolidar el nuevo orden económico y social.

De esta forma, políticas y programas se ven intervenidos por el incremento de la corrupción, que es –dice Huaylupo- *“la descomposición de la función pública”* (Huaylupo, 1999, s/p).

Por lo que, la Cruzada Nacional contra el Hambre no fue la excepción de este escenario, y al término del año 2016, su operación se vio disminuida y el gobierno en turno dejó de levantar su estandarte rector de política social, esto debido a que se iniciaron investigaciones que especulaban que la Estrategia estaba atravesada por muchos actos de corrupción. Hasta la fecha, se cuestionan muchos de los contratos que la Estrategia tuvo de por medio. Por lo tanto, era de esperarse que el objetivo de sacar a 7.1 millones de personas de la condición de inseguridad alimentaria no fuera cumplido al finalizar el sexenio.

No obstante, hay que ser conscientes de que el problema de la pobreza y la carencia alimentaria son problemas históricos y multidimensionales, que deberán de ser tomados con la seriedad que les corresponde y quitarlos de las manos del lucro. Para el caso de la montaña de Guerrero, las diversas políticas y programas que se han implementado de manera histórica responden a una concepción de desarrollo que es ajena a los deseos y a las formas de vida de la población.

Políticas estandarizadas sólo reproducen formas de intervención que se ven permeadas por actos de clientelismo y corrupción. Nicasio González (2003), comenta al respecto:

La elaboración de proyectos y programas de desarrollo tienen que tomar en cuenta criterios socioculturales, definidos por los propios pueblos. De igual forma, deberán considerar aspectos cuantitativos y cualitativos, entre los que destacan la cosmovisión, los usos y las costumbres. Estos elementos obligan a pensar en la forma de implementar el programa, el tiempo de desarrollo, los posibles obstáculos y soluciones, así como en los resultados (Nicasio González, 2003:13).

Por lo tanto, para contestar a la pregunta de cómo sería una política social exitosa, parece que tenemos que iniciar con replantearnos el Estado capitalista. Debemos de buscar una nueva forma de coexistencia sin la vista en el lucro. El contrato social que representa el Estado está resquebrajado y en estos tiempos de crisis y

efervescencia social encontramos un buen momento para clamar por una nueva forma de ser y coexistir. Citando a Huaylupo:

La eficacia de la política pública se encuentra en directa correspondencia con la intensidad y fuerza con que se recrean las condiciones, manifestaciones y efectos de la exclusión social. En esta eficacia de la política pública no puede estar ajena la voluntad, la participación y la decisión de los excluidos, precisamente por ser sujetos a la vez que objetos de la política pública (Huaylupo, 1999,s/p).

Así mismo, Balakrishnan y Elson (2016), haciendo énfasis en que sólo por medio de responsabilizar al Estado de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, se podrá equilibrar la lucha de intereses que existe en su interior. También toman en cuenta lo siguiente:

La plena realización de estos derechos desafiaría las estratificaciones sociales, las desigualdades y las relaciones de poder existentes. Es probable que haya un rechazo de aquellos en posiciones más privilegiadas y la realización de los derechos es fundamentalmente una lucha política por un orden social diferente. El artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que "toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades establecidos en esta Declaración puedan realizarse plenamente". El orden social e internacional actual no garantiza estas libertades fundamentales. Para pasar de la situación actual a un orden que apoye la plena realización de los derechos, es necesario transformar las formas en que funcionan las economías y el enfoque de la política económica (Balakrishnan y Elson, 2016:9)

Como aporte, podemos decir que, las comunidades campesinas e indígenas pueden ser la respuesta ante la búsqueda de un nuevo desarrollo, más equitativo y armonioso con el otro. La agricultura campesina-indígena ha podido ser una forma de coexistencia con la naturaleza alejada de una lógica de lucro. Esto puede

responder al fracaso de las innumerables políticas públicas que tratan de situar al campesino como empresario, desconociendo que esta lógica de ganar ganar está lejos de ser la forma de vivir de los campesinos-indígenas.

Concluimos que, las políticas públicas y programas que busquen un verdadero impacto, deberán tener como centro, el cumplimiento de las libertades individuales, los derechos civiles y políticos de la población, a través de una responsabilidad colectiva Estado-Sociedad Civil. No obstante, las políticas sociales que buscan atender a la población más vulnerable, en el caso mexicano, la población rural indígena, primero deben conocer cómo viven aquellas comunidades con las que estamos en deuda, analizar cómo han podido subsistir pese a las adversidades y tal vez ahí encontremos una nueva vía.

LITERATURA CITADA

Aguilar Villanueva, L. F. (2011). *Política Pública: origen y tendencias actuales de la disciplina*, en Baca J. y Pérez E. (Coordinadores) "Análisis de políticas públicas para el desarrollo agrícola y rural". Editorial UACH. México.

Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de políticas públicas*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. 2da edición. México.

Atkinson R. and Flint, J.. (2001). *Accessing Hidden and Hard-to-Reach Populations: Snowball Research Strategies* en Social Research Update. Publicación 33. Departamento de Sociología. Universidad de Surrey. Reino Unido.

Balakrishnan R., Heintz R. J. y Elson D. (2016). *Rethinking economic policy for social justice. The radical potential of human rights*. First published. Routledge. Nueva York.

Bartra, Armando (2011). *Hambre, Dimensión alimentaria de la Gran Crisis*. Revista Mundo Siglo XXI. Núm. 26. pp.11-24.

Bartra Vergés Armando (2013). *¿Deberás los campesinos quieren seguir siendo campesinos?* La Jornada del Campo. Núm. 64. n/a.

Bisquerra, Rafael (2008). *Metodología cualitativa* en Métodos Cuantitativos Aplicados 2. Antología. Centro de Investigación y Docencia. Secretaria de Educación y Cultura. Chihuahua. pp.34-58.

Blasco Hernández, T. y Otero García, L. (2008). *Técnicas conversacionales para la recogida de datos en investigación cualitativa: La entrevista (I)*. Centro Nacional de Medicina Tropical. Instituto de Salud Carlos III. Nure Investigación, No 33.

Canabal Cristiani, Beatriz (coord.). *Los caminos de la Montaña. Formas de Reproducción social en la montaña de Guerrero*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco. Primera Edición. México, 2001.

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) (2016). *Políticas Públicas, su campo conceptual para el Desarrollo Rural en México*. Investigación Interna. México.

Chacón Jiménez F, Chacón Martínez A. (2015) "Hogar y Familia: corrientes interpretativas y realidades sociales. Los ejemplos de movilidad de la población (1771) y movilidad social (1797) en Lorca." *Revista de Demografía Histórica* ;XXXIII(1):29-64.Google Académico

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2013). *Diagnóstico sobre el diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. Ciudad de México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2014). *Caracterización de hogares en pobreza extrema y carencia alimentaria en los municipios definidos por la cruzada en 2013*. Ciudad de México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2015). *Diagnóstico sobre alimentación y nutrición. Informe Ejecutivo*. Ciudad de México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2015). *Evaluación de Diseño Programa de Apoyo Alimentario*. Ciudad de México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2015). *Estudio Exploratorio de los Comedores Comunitarios SEDESOL*. Ciudad de México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2015). *Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. Ciudad de México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2016). *Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016*. Ciudad de México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2018). *Cruzada Nacional contra el Hambre. Recuento 2013-2018*. Ciudad de México.

Cortés, F.; Ochoa, S.; Vargas, D.; Yashchine I. (2017). *La reducción de la pobreza multidimensional como ODS a 2030 en Cordera Campos y Provencio Durazo* (Coord.), Informes del Desarrollo en México, Perspectivas del Desarrollo a 2030. Primera Edición. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED).Universidad Autónoma de México.

Erickson F., (2008). Métodos cualitativos de investigación sobre la enseñanza en Métodos Cuantitativos Aplicados 2. Antología. Centro de Investigación y Docencia. Secretaria de Educación y Cultura. Chihuahua. pp.27-33.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Ed. Alfons el Magnánim. Valencia, España.

Ferrer, G. (s/f). *Paradigmas Tecnológicos*. Facultad de Ciencias Agropecuarias. pp.135-146

Filgueira, C. y F. Filgueira (2005). *Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability*, en E. Huber (ed.), *Models of Capitalism. Lessons for Latin America*. University Park: Pennsylvania (capítulo 5).

Huesca Reynoso, L., López Salazar, R., Palacios Esquer, M. del R. (2015). *El Programa de Apoyo Alimentario y la política social integral en la Cruzada Nacional contra el Hambre en México*. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*.

Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (2016). *Modelo Integral de Atención al Desarrollo Social Comunitario, la Nutrición y el Neurodesarrollo Infantil. Diagnóstico y Evaluación. Análisis de la cédula de diagnóstico comunitario de las determinantes socioeconómicas del estado de nutrición y neurodesarrollo de los niños menores de 5 años*. Ciudad de México.

González Tachiquín, Marcelo (s/f). *El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina*. Quid Luris. Año 1, Vol. 2. pp. 99-118

Gudynas, Eduardo (2012). *Capítulo: Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa. Más allá del Desarrollo*. Grupo permanente de trabajo sobre alternativas al Desarrollo. Fundación Rosa Luxemburg. Primera edición. México.

Gudynas, Eduardo (2011). *Capítulo 3. Ambiente, sustentabilidad y desarrollo: una revisión de los encuentros y desencuentros*, en *Contornos educativos de la sustentabilidad* (libro compilado por J. Reyes Ruiz y E. Castro Rosales). Editorial Universitaria. Universidad de Guadalajara, México.

Guerrero, Omar (1980). *La Administración pública del Estado Capitalista*. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera Edición. México.

Gutiérrez Álvarez, C. (2017). *Una introducción a la epistemología desde el sur: por una reflexión situada en Diálogos*. Vol. 21. Núm. 1.. Universidad Estatal de Maringá. Brasil. pp. 27-35.

Guzmán Gómez, Elsa y León López Arturo (2008). *Campesinos Jitomateros, Especialización diversificada en los Altos de Morelos*. Editorial Plaza y Valdez. Universidad Autónoma del Estado de Morelos. México.

Harguindéguy, J.B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. Editorial Tecnos. España

Hernández Xolocotzi, E. et. al. (1995). *La agricultura tradicional en México, en la Milpa en Yucatán, un sistema de producción agrícola tradicional*. Tomo II. Colegio de Posgraduados.

Hirsch, Joachim (2001). *El estado nacional de competencia: estado, democracia y política en el capitalismo global*. UAM, Unidad Xochimilco. México.

Hobbes, Thomas (1980). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Fondo de Cultura Económica. Segunda edición. México.

Hobbes, Thomas (2018). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Fondo de Cultura Económica. Primera reimpresión. México.

Houtart, Francois (2013). *La agricultura campesina en la construcción de un paradigma poscapitalista*, en Seminario organizado por la Universidad de Renmin (Popular) en Pekin. Bolivia.

Kay, Cristóbal (2002). *Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo veinte*. Ensayo basado parcialmente en un trabajo titulado 'Los Paradigmas del Desarrollo Rural en América Latina' publicado en F. García Pascual (coord.). *El Mundo Rural en la Era de Globalización: Incertidumbres y posibilidades*. Universidad de Lleida. Madrid, España.

Kerstenetzky, C. L. (2017). *El Estado de bienestar social en la edad de la razón*, México: FCE (capítulo 4).

Laloti (2017). *Comparative Social Policy: A Historical Overview of the Field*. Social Cohesion and Development, 12, 39-56.

Leff, E. (2001). *La insostenible levedad de la globalización: la capitalización de la naturaleza y las estrategias fatales de la sustentabilidad*. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Vol. 7, Núm. 1. pp. 149-160.

López de Méndez A. (2008). *Los grupos focales*. Presentación. Facultad de Educación. Centro de Investigaciones Educativas. Universidad de Puerto Rico. Puerto Rico.

Mancano Fernandes, B. (2013). *Cuando la agricultura familiar es campesina*, en Seminario Internacional ¿Por qué y cómo apoyar las agriculturas campesinas en América Latina?, Foro Mundial de Alternativas. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Bolivia.

Mancano Fernandes, Bernardo, (s/f) *Movimientos Socioterritoriales y Movimientos socioespaciales. Contribución teórica para una lectura geográfica de los movimientos sociales*.

McMichael, Philip (2015). *Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias*. Primera edición. Zacatecas, México. Miguel Ángel Porrúa.

Mkandawire, T. (2005). *Targeting and universalism in poverty reduction*. Social Policy and Development Programme. UNRISD. Paper number 23. Switzerland.

Morales Hernández, Ramiro (2015). *Análisis regional de la marginación en el estado de Guerrero, México*. Papeles de Población, No. 84. Pp. 251-274.

Morett, Jesús (1987). *La agroindustria y la agricultura de contrato, Pueblo Nuevo*. Universidad Autónoma de Chapingo. Texcoco, México.

Morín, Edgar (2011). *La Vía para el futuro de la humanidad*. Edición Espasa Libros, traducción de Núria Petit Fontseré. Primera edición. Barcelona, España.

Ochoa,S; Hernández,C y Yaschine,I. (2016) *Los Retos de la Cruzada Nacional contra el Hambre como Estrategia de Seguridad Alimentaria*, en Cordera,R., Flores de la Vega,M. y Fuentes,M. (coords.), Por un México Social: contra la desigualdad. UNAM. Primera edición. pp. 119-163.

Onwuegbuzie, A. J., Dickinson, W. B., Leech, N. L., & Zoran, A. G. (2011). *Un marco cualitativo para la recolección y análisis de datos en la investigación basada en grupos focales*. Paradigmas. No. 3. Universidad de Florida. Estados Unidos. pp. 127-157.

Pacheco, E.; Blanco, M. (2015). *Metodología mixta: su aplicación en México en el campo de la demografía*. Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 30, núm. 3, septiembre-diciembre. El Colegio de México. México. pp. 725- 770

Pérez Gómez A. (2008). *Comprender la enseñanza en la escuela. Modelos metodológicos de investigación educativa* en Métodos Cuantitativos Aplicados 2. Antología. Centro de Investigación y Docencia. Secretaria de Educación y Cultura. Chihuahua. pp.7-26.

Pineda Pablos, Nicolás (2007). *El concepto de política pública: Alcances y limitaciones*. COLSON. Seminario de Políticas Públicas. 22 de febrero. México.

Pribble, J. (2011). *Worlds apart: Social policy regimes in Latin America*. St Comp Int Dev, 46, 191-216.

Ramírez, Kuri Patricia (2000). *Espacio Público y Ciudadanía en la Ciudad de México*. Ed. UNAM y Porrúa. México.

Ramírez Miranda, César Adrián y Ayala Sierra, Enna Paloma (2018). *Soberanía alimentaria, condición para un proyecto de nación viable*. Ensayo expuesto en la Maestría en Ciencias en Desarrollo Rural Regional. Universidad Autónoma Chapingo. Texcoco, México.

Ramírez Miranda, César Adrián (2018). *Soberanía alimentaria y desarrollo rural. Implicaciones teóricas y políticas*. Ensayo expuesto en la Maestría en Ciencias en Desarrollo Rural Regional. Universidad Autónoma Chapingo. Texcoco, México.

Schejtman, Alexander y Berdagué, Julio (2004). *Desarrollo Territorial Rural*. Debates y Temas Rurales No. 1. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). Santiago de Chile.

Retamozo, Martín (2006). *Notas en torno a la dicotomía público-privado: una perspectiva política*. Revista Panorama, Reflexión Política. Vol. 8 (16). Colombia.

Roux, Rhina (1999). *Historia y Comunidad Estatal en México*, en Revista Viento del Sur. Núm. 15. México.

Rodríguez Wallenius, Carlos y Cruz Arenas Ramses Arturo (coords.) (2013). *El México Bárbaro del Siglo XXI*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades. Primera Edición. México.

Rubio B. (2012). *Explotados y Excluidos, los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. (Cuarta ed.). Plaza y Valdés editores. Cuarta edición. México.

Schejtman, Alexander y Berdagué, Julio (2004). *Desarrollo Territorial Rural*. Debates y Temas Rurales No. 1.. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). Santiago de Chile.

Skinner, Quentin (2003). *El nacimiento del Estado*. Editorial Gorla. Segunda edición. Buenos Aires.

Spicker, Paul (2014). *Social policy: Theory and practice*. Bristol: Policy Press (capítulo 1).

Spicker, Paul (2017) *Arguments for welfare. The welfare state and social policy*. Londres: Rowman & Littlefield International Ltd.

Titmuss, R. (1974). *What is Social Policy?*, en B. Abel-Smith y K. Titmuss (eds), *Social Policy: An Introduction*. New York, NY: Pantheon Books, A Division of Random House, 23–32.

Todaro, Michael P. y Smith Stephen C. (2011). *Economic Development*. Editorial Addison-Wesley. Edición 11. Estados Unidos.

Torres Salcido, G.(2019). *Seguridad y soberanía alimentarias. Ética y alternativas locales*; en Rubio, B.y Pasquier A. (comp.), *Inseguridad alimentaria y políticas de alivio a la pobreza, Una visión multidisciplinaria*. UNAM. Primera edición. México. Pp. 69-94.

Unceta, K. (2014). *Desarrollo alternativo, alternativas al desarrollo y buen vivir: elementos para el debate*. Revista Papeles de relaciones ecosociales y cambio global. No. 128. España. pp. 29-38

Yaschine Iliana, Ochoa Sara, Hernández Citlalli (2014). *Documento de Trabajo: Cruzada Nacional Contra el Hambre: Análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria*. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo. Universidad Nacional Autónoma de México.

Zimerman, Héctor J (2003). *Origen y actualidad de las políticas públicas*. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. Argentina. Recuperado en <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/mu1804.pdf>

PÁGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS:

Acuña Rodarte, Olivia y Meza Castillo, Miguel. (2010). *La lucha de los campesinos ante la crisis alimentaria en México*. Consultado en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952010000200008, el 06 de mayo de 2018.

Arzate Salgado, Jorge (2010). *Arquetipos de Política Compensatoria en América Latina*. Reflexión Política, vol. 12, núm. 24, diciembre, 2010, pp. 30-39. Universidad Autónoma de Bucaramanga

Bucaramanga, Colombia. Consultado en: <https://www.redalyc.org/pdf/110/11017129004.pdf>. Recuperado el 06 de septiembre de 2020.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016. Consultado en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance_Cruzada_2013_2016.pdf, el 06 de mayo de 2018.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. GLOSARIO, Consultado el 23 de abril de 2019. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>

De la Cruz Gallejos José Luis (17 de julio de 2017). El Universal. ¿Y la Cruzada Nacional contra el Hambre?. Consultado en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/jose-luis-de-la-cruz-gallegos/cartera/2017/07/17/y-la-cruzada-nacional>, el 03 de mayo de 2018.

Diario Oficial de la Federación (2013). Decreto por el cual se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Nacional contra el Hambre. Publicado el 22 de enero de 2013. Consultado en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013, el 06 de mayo de 2018.

Diario Oficial de la Federación (2015). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio fiscal 2015. Publicado el 27 de diciembre de 2014. Consultado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377501&fecha=27/12/2014, el 06 de mayo de 2018.

Diario Oficial de la Federación (2017). ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos del Programa de Comedores Comunitarios de la SEDESOL. Publicado el 18 de enero de 2017. Consultado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469291&fecha=18/01/2017, el 06 de mayo de 2018.

Excelsior. CRONOLOGÍA: Las afectaciones de 'Ingrid' y 'Manuel' en México. Consultado en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/09/18/919076>, el 04 de abril de 2019.

Echenique, Jorge (2011). Efectos de las políticas compensatorias sobre las familias rurales en América Latina. Serie Comercio y Crecimiento Inclusivo Working Paper N° 136 | Septiembre 2011. Consultado en: http://latn.org.ar/wp-content/uploads/2014/09/WP_136_FLA_SCCI_Echenique.pdf, el 06 de septiembre de 2020.

FAO, FIDA y PMA. 2013. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2013. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria. Roma, FAO. Consultado en: <http://www.fao.org/3/a-i3434s.pdf>. Consultado el 02 de abril de 2020.

Huaylupo Alcázar, Juan Alberto (1999). *Las políticas públicas en un contexto de privatización de la práctica social del Estado*. Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social, 7(2), 72-84. Consultado en: https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-12591999000200005, el 05 de junio de 2020.

Las siete regiones del Estado de Guerrero. Consultado en: <https://www.guerrero.travel/>, Consultado el 01 de julio de 2020.

Nicasio González, Maribel (2003). *La Montaña de Guerrero. Paradoja entre la desesperanza y el futuro*. Recuperado en: www.cdi.gob.mx/pnud/seminario_2003/cdi_pnud_maribel_nicasio.pdf. Consultado el 06 de septiembre de 2020.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2012). Teoría del Hambre. Conceptos, definiciones, implicaciones y elementos para el debate. En Hambre y Pobreza

en el Mundo, presentado en UIMP, Guatemala el 13 de Julio de 2004. Consultado en: <http://www.fao.org/docs/eims/upload/5068/viveropol.pdf>, el 18 de Abril de 2020.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2013). Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en México 2012. Consultado en: <ftp://ftp.sagarpa.gob.mx/CGCS/Documentos/2013/Panorama%20Seguridad%20Alimentaria%20Mexico%202012.pdf>, el 06 de mayo de 2018.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2015). Boletín Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Representación de la FAO en México. La prevalencia de subalimentación de la FAO y la carencia por acceso a la alimentación del CONEVAL-indicadores centrales para medir la SAN, ¿Cuáles son sus diferencias? Enero-Marzo 2015. Consultado en <https://es.scribd.com/document/348941935/Boletin-de-Seguridad-Alimentaria-y-Nutricional->, el 06 de mayo de 2018.

Pedroza Flores, René; Villalobos Monroy, Guadalupe. *Políticas compensatorias para la equidad de la educación superior en Argentina, Bolivia y Venezuela*. Rev. educ. sup, México , v. 38, n. 152, p. 33-48, dic. 2009. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018527602009000400003&lng=es&nr_m=iso .Consultado el: 06 de septiembre de 2020.

Apéndice I. Guía de encuestas sobre la influencia de los programas sociales en el Marco de la CNCH 2013-2016 y la situación actual alimentaria de la población.

Número de encuesta: _____ Fecha: _____

Localidad: _____

Buenos días/tardes. Mi nombre es: _____. Estamos realizando un estudio para la Universidad Autónoma Chapingo sobre la influencia que tuvieron los programas sociales, en este caso el Apoyo de Despensas de Oportunidades y los Comedores Comunitarios de la Cruzada Nacional contra el Hambre para reducir la pobreza alimentaria en la Montaña de Guerrero, entre los años 2013 a 2016, esto con el objetivo de evaluar la apropiación y efectividad de ambos programas. ¿Me podría responder algunas preguntas al respecto? Cabe mencionar que la información recopilada es anónima y estrictamente confidencial.

Nombre del entrevistado: _____

Sexo del Entrevistado: M ____ H ____

Se considera indígena: _____

Edad del entrevistado: _____

Habla alguna Lengua indígena: _____

CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES

1. Usted se considera económicamente:

MUY POBRE	CON RECURSOS PARA SUBSISTIR	CON LOS RECURSOS PARA CUBRIR LAS NECESIDADES BÁSICAS	CON RECURSOS SUFICIENTES
-----------	-----------------------------	--	--------------------------

2. Número de integrantes en el hogar: _____

Rangos de Edad	Hombres	Mujeres	Personas que aportan un ingreso en el hogar		Tipo de Empleo: Campo en cultivo propio (1) Jornalero (2) Comercio/Negocio (3) Servicios/Empleado en negocio privado (4) Gobierno (5) Becario (6)	Nivel de Escolaridad de las Personas que aportan un ingreso: Ninguno (1) Primaria (2) Secundaria (3) Bachillerato (4) Posgrado (5)	Padece alguna de estas enfermedades: Diabetes (1) Obesidad (2) Desnutrición (3) Presión alta (4) Cáncer (5)
			H	M			
Bebé(s)							
02 años-18 años							
18 años-30 años							
31 años-50 años							
Más de 50 años							

APOYOS DE PROGRAMAS SOCIALES

3. Algún integrante de su familia estuvo o está afiliado a alguno de estos programas sociales:

PROGRAMAS SOCIALES	NO. DE INTEGRANTES DE LA FAMILIA AFILIADOS
DESPENSAS (PAL) OPORTUNIDADES *	
ASISTIÓ A LOS COMEDORES COMUNITARIOS*	
65 Y MÁS	
PROCAMPO	
PROAGRO	

PROGAN
 PRONABES (BECA)
 DESAYUNOS ESCOLARES
 LICONSA (LECHE)
 OTRO
 NINGUNO

PROGRAMAS DE SALUD

NO. DE INTEGRANTES DE LA FAMILIA AFILIADOS

IMSS
 ISSTE
 SEGURO POPULAR
 CENTRO DE SALUD
 OTRO
 NINGUNO

PROGRAMAS ESPECÍFICOS. COMEDOR COMUNITARIO (SI CONTESTÓ QUE ASISTIÓ ALGUNA VEZ AL COMEDOR COMUNITARIO CONTESTAR LAS SIGUIENTES PREGUNTAS)

1. ¿Cuánto tiempo considera que estuvo activo el Comedor Comunitario?
 DE DOS A TRES AÑOS | MENOS DE DOS AÑOS | MENOS DE UN AÑO |
2. ¿Cuál considera que fue la frecuencia con la que asistió al Comedor Comunitario?
 EL TIEMPO QUE DURO. | 2 A 3 VECES POR SEMANA | 1 VEZ POR SEMANA | POCOS DÍAS AL MES | NUNCA |
3. ¿Cuál cree que fue el motivo por el cual se creó el programa de Comedores Comunitarios?
 A. PARA TERMINAR CON EL HAMBRE | B. AYUDAR A LA NUTRICIÓN DE LAS PERSONAS | C. PARA AYUDAR A LA GENTE AFECTADA POR EL HURACÁN | D. POR CUESTIONES POLÍTICAS

E. OTRA _____

4. ¿El programa de Comedores Comunitarios cubrió sus necesidades alimenticias?
 SI | NO |
5. ¿Usted cree que el Programa de Comedores Comunitarios funcionó de una manera correcta?
 SI | NO |
- 3.6 ¿Usted cree que el Programa de Comedores Comunitarios fue una ayuda para toda la población o sólo para unos cuantos?
 TODA LA POBLACIÓN | UNOS CUANTOS |
- 3.7 ¿Usted cree que los alimentos que se dieron en el Programa de Comedores Comunitarios se asemeja a lo que Usted consume?
 SI | NO |
- 3.8 ¿Usted estuvo conforme con los alimentos que proporcionó el Comedor Comunitario?
 SI | NO |
- 3.9 ¿Usted cree que la dinámica que se llevo para la operación de los Comedores ayudó a la unión de la comunidad?
 SI | NO |
- 3.10 ¿Usted cree que el Programa de Comedores Comunitarios es necesario?
 SI | NO |
- 3.11 ¿Usted cuál programa cree que fue de mayor provecho para ayudar a disminuir el hambre?
 DESPENSAS DE OPORTUNIDADES | COMEDORES COMUNITARIOS |

SI RECIBIÓ DESPENSAS OPORTUNIDADES CONTESTAR LAS SIGUIENTES PREGUNTAS:

1. ¿Usted recibió despensas durante el período del 2013 al 2016?

SI | | NO |

2. ¿Cada que tiempo recibía su despensa?

DE MANERA MENSUAL | POCAS VECES AL AÑO | UNA SOLA VEZ | |

3.14 ¿Eran suficientes los alimentos que les proporcionaban en esas despensas para cubrir sus necesidades alimenticias?

SI | | NO |

3.15 ¿Por cuánto tiempo le duraban esos alimentos que les proporcionaban?

TODO EL MES | MENOS DE DOS SEMANAS (MEDIO MES) | UNA SEMANA O MENOS | |

1. ¿El contenido de las despensas eran alimentos a los que están acostumbrados a comer?

SI | | NO |

3.17 Mencione algún alimento que siempre se rezagaba (se quedaba) y no lo consumían:

_____.

3.18 ¿Actualmente recibe despensas? (Si su respuesta es Si mencionar cada cuándo)

SI | | NO |

¿Cada cuándo? _____.

ACCESO A LOS ALIMENTOS EN EL HOGAR

1. ¿En los últimos tres meses algún integrante de su hogar tuvo una alimentación basada en los mismos alimentos, es decir ha comido todos los días los mismo alimentos?

SI | | NO |

2. ¿En los últimos tres meses algún integrante de su familia sintió hambre pero no comió?

SI | | NO |

3. ¿En los últimos tres meses algún integrante de su familia se quedó con hambre en alguna de las comidas realizadas?

SI | | NO |

4. ¿En los últimos tres meses algún integrante de su familia se fue a dormir sin comer?

SI | | NO |

DIARIO DE CONSUMO

5. ¿Qué fue lo que comió el día anterior?

CONSUMO

ALIMENTOS CONSUMIDOS

DESAYUNO. HORA _____

ALIMENTO:

BEBIDA:

ALIMENTO:

COMIDA. HORA _____

BEBIDA:

ALIMENTO:

CENA. HORA _____

BEBIDA:

Nota: Si solo te mencionan el platillo, caldo de pollo por ejemplo, deberás indagar qué alimentos contenía ese platillo como lo es zanahoria, chayote, pieza de pollo, etc.

6. ¿Considera que come mejor ahora que cuando estuvo asistiendo a los Comedores Comunitarios?

SI | | NO |

PRÁCTICAS AGRÍCOLAS

7. ¿Algún integrante de su familia trabaja el campo? *Si la pregunta es NO, pasar a la pregunta 15.*

SI | | NO |

8. ¿Qué tipo de cultivo siembra? _____

9. ¿Cuál es su rendimiento promedio (kg/ha)? _____

10. ¿En qué condiciones siembra

TEMPORAL | | RIEGO | | INVERNADERO |

11. Lo que siembra lo utiliza para:

VENTA | | CONSUMO | | AMBOS |

PRÁCTICAS DE AUTOCONSUMO

12. ¿Usted o algún integrante de su hogar cuenta con huerto de traspatio o cultiva algún alimento para el consumo diario?

SI | | NO |

13. ¿En la comunidad es una práctica recurrente el tener un huerto para el consumo propio?

SI | | NO |

14. ¿Le parece importante que cada familia cuente con un huerto de traspatio?

SI | | NO |

15. ¿Alguna Institución le apoya para producir su huerto de traspatio?

SI | | NO | CUAL: _____

INGRESOS- EGRESOS

16. ¿Cuánto gasta en comida en una semana?

Más de 500 pesos | | De 300 a 500 pesos | | Menos de 300 pesos |

17. ¿Cuál es el ingreso promedio semanal en su hogar?

Más de mil pesos | | De 600 a 1000 pesos | | De 300 a 600 pesos | | Menos de 300 pesos |