



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS

FESC | Facultad de
Estudios
UAEM | Superiores de
Cuautla

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE CUAUTLA**

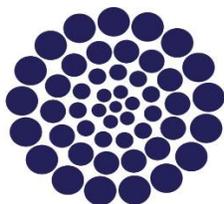
**AUSENCIA DE GOBERNANZA Y DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL
EN EL MUNICIPIO DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO Y SU
INCIDENCIA EN LA AUSENCIA DE EFICACIA EN LA
FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES**

**PRESENTA
LUIS FERNANDO ESPINOSA VALENCIA**

**DIRECTOR
DR. MIGUEL GUERRERO OLVERA**

**COMITÉ TUTORIAL
DR. HÉCTOR GÓMEZ PERALTA
DRA. MIRIAM DE LA CRUZ REYES**



CONACYT

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

**COMITÉ AMPLIADO
DRA. MARTA CABALLERO GARCÍA
DR. JAIME ESPEJEL MENA
DRA. KAREN RAMÍREZ GONZÁLEZ
DRA. MARÍA ELENA GALIS PACHECO**

CUAUTLA, MORELOS. JUNIO, 2018

AGRADECIMIENTOS

Quiero manifestar un especial agradecimiento al Dr. Miguel Guerrero Olvera porque desde que lo conocí creyó en mí. Gracias estimado Dr. Guerrero por su amistad, por sus grandes consejos, por sus enseñanzas y su apoyo incondicional, pues sin él no hubiera logrado ésta meta. Usted representa para mí un ejemplo a seguir y una guía valiosa, pues su labor como académico e investigador es digna de reconocer y admirar. Ésta investigación simboliza mi gratitud por toda la invaluable ayuda que desde siempre me ha brindado.

Agradezco infinitamente a la Dra. Marta Caballero García por creer en mí y porque gracias a ella me enamoré de la Teoría Social. Querida Dra., jamás olvidaré sus clases, las cuales representaron para mí algo novedoso, le confieso que siempre las esperaba con ansias, me encantaba aprender de los autores que Usted nos enseñaba, los cuales ahora se han vuelto parte de mi vida en esta noble labor que se llama docencia. Mi reconocimiento y admiración para Usted por ser una gran mujer, una gran líder y una gran profesionalista.

Al Dr. Héctor Gómez Peralta, a quien admiro por ser un politólogo muy inteligente y excepcional. Estimado Dr., le confieso que durante mi formación, jamás me habían impartido una clase excelente de Teoría Política como Usted lo hizo. Lo admiro mucho por la pasión que le tienen a las Ciencias Políticas.

A las Doctoras Miriam de la Cruz Reyes, Karen Ramírez González y María Elena Galis Pacheco, así como al Dr. Jaime Espejel Mena, por ser un gran ejemplo a seguir, por los conocimientos que me aportaron a lo largo del Doctorado y por sus valiosas observaciones que le hicieron a éste trabajo de investigación, las cuales sin lugar a dudas lo enriquecieron.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por haberme otorgado la beca de manutención, la cual me sirvió para poder desarrollar la presente investigación. También agradezco a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y en especial a la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla, por haberme abierto sus puertas para estudiar el Doctorado en Ciencias Sociales. Sé que un futuro no muy lejano, la FESC se convertirá en la mejor institución universitaria de la zona oriente del Estado de Morelos.

DEDICATORIAS

A Dios, por haberme acompañado y guiado a lo largo del Doctorado, por ser mi fortaleza en los momentos de debilidad y por brindarme una vida llena de aprendizajes, experiencias y felicidad.

A mis padre José Luis, porque a pesar de nuestras formas diferentes de pensar y actuar, desde pequeño ha sido para mí un maravilloso y gran hombre, al que siempre he admirado. Gracias por guiar mi vida con energía y por estar a mi lado cuando más te he necesitado, sin lugar a dudas eres mi ejemplo a seguir. Te amo papá, éste también es tu logro.

A mi madre Diana, quien es para mí el ser más maravilloso del mundo. Gracias por tu apoyo moral, por incentivar me a seguir estudiando, por creer que podía terminar un Doctorado, por tu cariño y comprensión, por guiar mi camino y estar a mi lado en los momentos más difíciles. Te amo mamá, éste también es tu logro.

A mi hermano Antonio, por ser un pilar importante en mi vida. Gracias por tus consejos personales y académicos, por seguir juntos en este andar que se llama vida y por hacerme sentir que en todo momento puedo contar contigo. Te amo hermano.

A mi hermano Eduardo, por ser parte de mi vida. Gracias por tus preocupaciones hermanito, espero que lo que he logrado hasta el momento, sea un aliciente para ti.

A mi sobrina Iztac, por estar junto a mí, por sus ocurrencias y sonrisas que alegran mi vida. Gracias mi hermosa, eres genial y mis logros están inspirados en ti.

A mi cuñada Alba, a quien admiro por ser una gran mujer, una gran esposa, una gran mamá y una gran profesionalista. Gracias por esas pláticas y los consejos que me has dado. Es bueno saber que cuento contigo y sabes que el sentimiento es recíproco. Te quiero mucho Albin.

Y para no omitir nombres, dedico ésta investigación a todos y cada uno de mis amigos y amigas, por los momentos tan geniales que hemos compartido y que sin lugar a dudas, seguiremos compartiendo. Por su apoyo y comprensión, gracias.

CONTENIDO

RESUMEN	8
ABSTRACT	9
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBERNANZA FRENTE A LA PROBLEMÁTICA DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN MÉXICO	14
Introducción	14
1.1. La seguridad alimentaria en México y su relación con las políticas públicas y la gobernanza	15
1.2. Seguridad alimentaria y gobierno en México	27
1.3. Perspectivas de la seguridad alimentaria en el mundo: una comparación entre México, Estados Unidos de América y la Unión Europea	36
CAPÍTULO II. GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA: EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y LA GOBERNANZA	45
Introducción	45
2.1. La <i>acción de gobierno</i> en torno a David Easton y Gianfranco Poggi	46
2.2. Las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria y su relación con el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales	53
2.3. Las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria y su relación con la gobernanza	60
CAPÍTULO III. EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES	69
Introducción	69
3.1. El papel de los gobiernos locales en México	70
3.2. Los retos del gobierno local: el fortalecimiento de las capacidades institucionales	72
3.3. Las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria: un análisis desde el fortalecimiento de las capacidades institucionales del gobierno local	79
CAPÍTULO IV. GOBERNANZA COMO MECANISMO DE GOBIERNO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA	87
Introducción	87
4.1. Gobernanza como modo de gobernación	87

4.2. La gobernanza de la seguridad alimentaria	103
4.3. Gobernanza y seguridad alimentaria en México	117
CAPÍTULO V. ESTUDIO EMPÍRICO	128
5.1. Metodología general	128
5.1.1. Métodos y enfoque a utilizar	128
5.1.2. Tipo de estudio y técnicas de investigación empleadas	131
5.1.3. Levantamiento de un censo de pequeños productores agrícolas en el municipio de Ozumba, Estado de México y sus delegaciones	131
5.1.4. Diseño y delimitación de la muestra	132
5.2. Resultados	134
CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN	162
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	170
ANEXOS	177

RESUMEN

La seguridad alimentaria es la base para que una sociedad funcione y si ésta no está enmarcada en los principios rectores de un buen gobierno, se puede, incluso, llegar a poner en riesgo la seguridad nacional. En este sentido, la presente investigación fue desarrollada a partir del enfoque sociocrítico enmarcado en la teoría de los sistemas, en donde el objetivo fue realizar un diagnóstico de la relación entre las Políticas Públicas, la Seguridad Alimentaria, la salud, la pequeña agricultura y el desarrollo rural en el municipio de Ozumba, México, para delinear el esbozo de una propuesta de política pública que garantice la Seguridad Alimentaria en dicha localidad.

La estrategia metodológica de investigación, está basada en un estudio empírico, analítico, crítico, descriptivo, transversal y cuantitativo, en donde los resultados que se obtuvieron mostraron que dentro de la administración municipal hacen falta funcionarios preparados que atiendan verdaderamente las necesidades de los pequeños productores y que sepan gestionar apoyos, con la finalidad de brindarles las herramientas necesarias al momento de iniciar su actividad productiva, ya que estos manifestaron que los programas dirigidos al campo son inequitativos y a veces no se les otorgan, lo que está generando que no se cosechen alimentos inocuos, de calidad y nutritivos que garanticen seguridad alimentaria y salud en los habitantes de Ozumba, Estado de México.

Las conclusiones a las que se llegaron muestran que las políticas públicas en torno a la de Seguridad Alimentaria carecen de diseño y funcionalidad, pues no están hechas en relación a los sectores de la población que las necesita, es decir, se siguen estructurando como políticas de gobierno, jerárquico- burocráticas, que no están respondiendo a las necesidades de las personas a quienes están supuestamente dirigidas y por lo tanto se está generando inseguridad alimentaria, riesgos en la salud y falta de desarrollo en Ozumba, Estado de México.

ABSTRACT

Food security is the basis for a society to function and if it is not framed in the guiding principles of good governance, can, even be putting national security at risk. In this sense, this research was developed from the sociocritical framed in systems theory, approach where the objective was to carry out a diagnosis of the relationship between public policies, food security, health, agriculture and rural development in the town in Ozumba, Mexico, to delineate the outline of a proposal for a public policy that ensures food security at the site.

The methodological research strategy is based on an empirical, analytical, critical, descriptive, cross-sectional and quantitative study, where the results obtained showed that within the municipal administration there is a need for trained officials who truly attend to the needs of small producers and who know how to manage the support, to provide them with the necessary tools at the moment of starting their productive activity, since they declared that the programs directed to the field are inequitable and sometimes they are not granted, what is generating that food is not harvested innocuous, of quality and nutritious that guarantees the alimentary security and the health of the inhabitants of Ozumba, State of Mexico.

The conclusions that were shown that policies on food security lack of design and functionality, since they are not made in relation to the sectors of the population that needs them, i.e. still structured as a Government's policies, hierarchical - bureaucratic, that are not responding to the needs of people who are supposedly directed and therefore is being generated food insecurity, risks in health and lack of development in Ozumba, Mexico State.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación trata sobre la gobernanza y la capacidad institucional en el municipio de Ozumba, Estado de México y su incidencia en la eficacia de la formulación e implementación de las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria.

Actualmente no se puede negar que los gobiernos municipales, estatales y federales tienen que guiar sus programas de acción, políticas públicas, hacia la seguridad alimentaria y a la salud, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de la población, en virtud al acceso de los alimentos. Si bien el enfoque de una “buena política pública” en materia de alimentación es integral, actualmente enfrenta desafíos, pues no olvidemos que la seguridad alimentaria tiene que discutirse bajo tres elementos: los efectos de la crisis en los ingresos de las familias, los efectos del declive en la producción agropecuaria que repercute en los alimentos y por supuesto, la ausencia de políticas públicas que garanticen la seguridad de éstos.

En este sentido, uno de los problemas más difíciles que enfrenta la humanidad es la escasez de alimentos, incluso Malthus en su época, en su primer ensayo (1798) ya mencionaba que la población crecía más rápido y, que por consecuencia, la humanidad estaría condenada a sufrir escasez (Camberos, 2000: 49). Lo anterior explica el hecho de que así como la producción de alimentos crece, el número de personas con hambre también aumenta, en relación con la carencia de una distribución de alimentos. Y a todo esto se suma que la cadena alimentaria se vuelve vulnerable a la contaminación ambiental.

En esto radica el hecho de relacionar a la gobernanza con la capacidad institucional del municipio de Ozumba, Estado de México y analizar su incidencia en la eficacia de las políticas públicas en materia seguridad alimentaria, pues hoy en día hay miles de personas en el país que padecen desnutrición y pobreza extrema, no pudiendo gozar de una vida saludable y activa.

Así, de acuerdo a Camberos (2000), la Seguridad Alimentaria (SA) es una de las bases para que una sociedad funcione y si ésta no está enmarcada en los principios rectores de un buen gobierno, se puede, incluso, llegar a poner en riesgo la seguridad nacional, pues el actual orden mundial parece injusto y eso se proyecta en comunidades rurales como el municipio de Ozumba, que es donde se enfoca la investigación.

Por lo tanto, el objetivo general que se persigue con el presente trabajo, es demostrar la importancia que tienen, tanto la gobernanza, como el fortalecimiento de las capacidades institucionales del municipio de Ozumba, Estado de México, en la formulación e implementación de las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria. Asimismo, las interrogantes que lo guiaron fueron las siguientes: ¿Por qué es importante la gobernanza y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales en la formulación e implementación de las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria? y ¿Cómo se relaciona la gobernanza con la implementación de una política pública en materia de seguridad alimentaria?

Para poder dar respuesta a lo expresado en el párrafo anterior, se planteó el siguiente supuesto hipotético: la gobernanza y el fortalecimiento de las capacidades institucionales del gobierno municipal de Ozumba, Estado de México, son algunos de los factores que contribuyen a hacer más eficientes la formulación e implementación de políticas públicas en materia de seguridad alimentaria para dicha localidad.

En este sentido, la investigación se estructuró de la siguiente manera: en el Capítulo I, se recupera la fundamentación teórica en la que se aborda el tema de las políticas públicas y la gobernanza frente a la problemática de la inseguridad alimentaria en México, la seguridad alimentaria y el gobierno en México, así como

las perspectivas de la seguridad alimentaria en el mundo: una comparación entre México, Estados Unidos y la Unión Europea.

En el capítulo II, se hace referencia a la relación que entabla el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales y la gobernanza con las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria, así también, en este apartado se hace énfasis en la acción de gobierno en torno a David Easton y Gianfranco Poggi.

En el capítulo III, se habla acerca del papel que juegan los gobiernos locales en México, así como de los retos que enfrentan en cuanto al fortalecimiento de sus capacidades institucionales y su relación con las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria.

En el capítulo IV, se da cuenta de la gobernanza como mecanismo de gobierno y su relación con la seguridad alimentaria en México; y en el capítulo V, se presenta la metodología empleada en la obtención de resultados, los métodos y enfoques utilizados, el tipo de estudio, la delimitación de la muestra y el análisis de los resultados obtenidos a partir de los cuestionarios aplicados al Director de Desarrollo Agropecuario, al Director de Salud y a 204 pequeños productores agrícolas del municipio de Ozumba, Estado de México.

A decir del capítulo V, la presente investigación se basa en los métodos analítico y crítico. El paradigma o enfoque utilizado es el sociocrítico, enmarcado en la teoría de los sistemas, pues se hizo un análisis del estado que guarda la seguridad alimentaria en el municipio de Ozumba, estado de México y se ofrece una respuesta a los problemas derivados de esto, es decir, se evaluó la manera en que la seguridad alimentaria se posiciona bajo los planteamientos de las políticas públicas, las capacidades institucionales del gobierno municipal y la gobernanza y se ofrece una respuesta a los problemas que esto ha generado.

La estrategia metodológica de investigación, está basada en un estudio empírico, analítico, crítico, descriptivo, transversal y cuantitativo, pues se generaron resultados que posibilitaron el fortalecimiento, crecimiento y desarrollo de las teorías existentes en torno a la relación entre las políticas públicas y la seguridad alimentaria. En este sentido, lo que se hizo fue dar una respuesta a cómo y de qué forma se atiende la problemática relacionada con la seguridad alimentaria en el Municipio de Ozumba, Estado de México, en función de las políticas públicas emitidas por los gobiernos federal y estatal y de la pequeña agricultura y el desarrollo rural.

Por último, se presentan las conclusiones y la discusión a las que se llegaron con esta investigación, así como las referencias bibliográficas empleadas y los anexos.

CAPÍTULO I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBERNANZA FRENTE A LA PROBLEMÁTICA DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN MÉXICO

Introducción

Una de las consecuencias de la crisis del capitalismo global que más afecta a los países latinoamericanos es la pobreza alimentaria, en este aspecto México no es la excepción, por ello, en esta investigación se analiza el problema de la inseguridad alimentaria, enmarcada en las políticas públicas y la gobernanza. Se plantea que para enfrentar la pobreza alimentaria es necesario que los gobiernos municipales, estatales y federales enmarquen sus políticas públicas y programas de acción tomando en consideración la seguridad alimentaria, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de la población, garantizando el acceso a los alimentos.

En este sentido, se considera que los programas de acción de los gobiernos en materia de seguridad alimentaria, deben estar regidos bajo la gobernanza, vista como el nuevo proceso de gobernar, en donde la democratización del sistema permita la inclusión de la participación de los ciudadanos en la elaboración y evaluación de estas políticas públicas, pues a fin de cuentas son los que se ven afectados o beneficiados por ellas. Así, la seguridad alimentaria bajo la gobernanza democrática y las políticas públicas debe aludir a un patrón de interacción, colaboración y coordinación.

En las sociedades actuales, el problema de los alimentos, su industrialización acelerada en la segunda mitad del siglo XX y las crisis alimentarias de las últimas décadas, son algunos de los ejemplos de cómo los efectos de esa industrialización promueven su politización, mostrando cambios importantes en la regulación del sistema alimentario que hacen que las demandas ciudadanas sean cada vez más difíciles de cumplir y, por lo tanto, surja la pérdida de confianza en las instituciones.

Actualmente, no se puede negar que los gobiernos municipales, estatales y federales tienen que enmarcar sus programas de acción, políticas públicas, para que vayan encaminados a garantizar la seguridad alimentaria y la salud con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de la población, en virtud al acceso de los alimentos. En este sentido, estos temas han cobrado relevancia para las sociedades actuales, ya que los gobiernos se están quedando cortos, pues los han dejado de lado en las agendas públicas.

En primera instancia, en el presente texto se realiza un análisis de la relación que existe entre la seguridad alimentaria, las políticas públicas y la gobernanza en México, utilizando para el análisis *el enfoque sociocrítico*, así como *la teoría general de los sistemas*. En segundo plano, se realiza un análisis de los principales programas que el gobierno mexicano han implementado a partir de la década de 1970, los cuales en la mayoría de las ocasiones fracasaron, aun cuando su objetivo primordial siempre fue revitalizar el campo mexicano, ayudar a los productores a generar alimentos de calidad y reducir la pobreza en nuestro país. En un tercer momento, se habla sobre la perspectiva mundial que se empieza a generar en torno a la seguridad alimentaria, haciendo referencia a que las agencias, que emplean la buena ciencia con la finalidad de generar la seguridad en los alimentos para los habitantes de los diferentes países, son una alternativa al gobierno. Así, a partir de esto se hace un comparativo en cuanto a la manera en que se garantiza la seguridad alimentaria en México, Estados Unidos y la Unión Europea, haciendo hincapié en que en esta última es donde más se garantiza, pudiendo observarse los diferentes matices al momento de elaborar sus políticas públicas en esta vertiente.

1.1. La seguridad alimentaria en México y su relación con las políticas públicas y la gobernanza

La SA es la garantía que tiene la población de disponer de alimentos en cantidad suficiente con fácil acceso y de manera estable para satisfacer necesidades básicas, lo que de suyo significa que la disponibilidad de alimentos deberá ser

mayor a la demanda en términos de requerimientos de energía, de acuerdo con una norma establecida (Camberos, 2000: 49).

La SA como tal surge en 1945 con la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), para abatir el hambre y prevenir las crisis alimentarias a escala mundial mediante el mejoramiento de la agricultura, la ganadería y la pesca. Posteriormente, este concepto fue definido y adoptado por la Confederación Mundial sobre la Alimentación realizada en Roma en 1974 y se convirtió en el propósito central de la FAO. En 1996, la FAO define en el documento *World Food Summit*: la seguridad alimentaria a nivel individual, familiar, nacional y regional, implica lograr que la población tenga acceso física y económicamente a una alimentación suficiente, sana y nutritiva de acuerdo con sus preferencias y que le permita satisfacer sus necesidades nutricionales y preferencias alimentarias para una vida activa y saludable (FAO, 1975).

Las política públicas es una de las disciplinas de la ciencia política que estudian el actuar de los gobiernos en el seno de la sociedad, es decir, están enmarcados en la gestión y en el conjunto de actividades de las instituciones gubernamentales, que actúan a través de agentes y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los habitantes de una comunidad. En otras palabras, es la toma de decisiones que hace el gobierno para satisfacer las necesidades de la población en algún rubro en específico.

Si bien el enfoque de una “buena política pública” en materia de alimentación es integral, actualmente enfrenta desafíos, pues no olvidemos que la seguridad alimentaria tiene que discutirse bajo tres elementos: los efectos de la crisis en los ingresos de las familias; los efectos del declive en la producción agropecuaria que repercute en los alimentos; y por supuesto en la ausencia de políticas públicas que garanticen la seguridad en estos. En este sentido, uno de los problemas más difíciles que enfrenta la humanidad es la escasez de alimentos, entre otras razones porque, como lo dijo Malthus en su época, en su primer ensayo (1798), la población

crece más rápido y, por consecuencia, la humanidad estaría condenada a sufrir escasez (Camberos, 2000: 49). Lo anterior explica el hecho de que, así como la producción de alimentos crece, el número de personas con hambre también aumenta, en relación con la carencia de una distribución de alimentos. Y a todo esto se suma que la cadena alimentaria se vuelve vulnerable a la contaminación ambiental.

En esto radica el hecho de relacionar política públicas, gobernanza y seguridad alimentaria, pues hoy en día hay millones de personas en el mundo que padecen desnutrición y pobreza extrema, no pudiendo gozar de una vida saludable y activa. El viernes 14 de octubre de 2011, en el periódico *La jornada*, José Cuelli, en su artículo: *La hambruna amenaza*, nos explica que las agencias de la alimentación de Naciones Unidas alertaron el 13 de octubre que el alza y la volatilidad del precio de los alimentos seguirá creciendo en los próximos años, como consecuencia de una serie de factores que van desde el aumento del precio del petróleo al cambio climático o el auge de los llamados biocombustibles. Todo esto hará imposible la consecución de uno de los puntos principales de los llamados Objetivos del Milenio¹: la reducción en 2015 a la mitad del número de personas que pasan hambre en el mundo. En 2010 (datos más recientes), esa cifra se elevaba a 925 millones.

Lo que cabe rescatar de esta nota, es que los gobiernos no están generando la seguridad alimentaria, aun cuando esta es de máxima importancia para mejorar el estado nutricional de las personas que padecen hambre. Por esto es necesario formular y adoptar políticas públicas, enmarcadas bajo la nueva gobernanza y

¹ De acuerdo a la ONU (2015), los ODM ayudaron a que más de mil millones de personas escaparan de la pobreza extrema, a combatir el hambre, a facilitar que más niñas asistieran a la escuela que nunca antes, y a proteger nuestro planeta. Generaron nuevas e innovadoras colaboraciones, impulsaron la opinión pública y mostraron el inmenso valor de establecer objetivos ambiciosos. Al ubicar a las personas y sus necesidades inmediatas en un primer plano, los ODM reconfiguraron la toma de decisiones tanto en países desarrollados como en países en desarrollo.

medidas apropiadas para reforzar esta seguridad, en función de garantizar el acceso de las familias a una cantidad suficiente y segura de alimentos.

Una región con disponibilidad alimentaria no necesariamente alcanza el rango de seguridad alimentaria, si sus niveles de ingreso (generados internamente o provenientes del exterior) requeridos para cubrir su “canasta alimentaria” son muy bajos o inexistentes; pero si además los espacios de cobertura establecidos por las políticas públicas son focalizados en extremo hacia un número restringido de localidades y familias (Torres, Trápaga, 2003: 25).

Así, las políticas públicas se quedan en meras políticas de gobierno y burocráticas que no generan seguridad en los alimentos para atender a los miembros vulnerables de una sociedad, de hecho el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de la República Mexicana (2012-2018), en su apartado Desarrollo Humano Sustentable menciona que se debe asegurar para los mexicanos de hoy, la satisfacción de sus necesidades fundamentales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección de sus derechos humanos y que la igualdad de oportunidades educativas, profesionales y de salud son necesarias para que todos los mexicanos puedan vivir mejor y participar activamente en las actividades productivas. (PNDD 2012-2018)

Lo importante aquí es revisar si efectivamente nuestro Estado Mexicano está garantizando esto o sólo se queda a nivel discursivo y en políticas de gobierno que no llevan a cabo todo el proceso de una verdadera política pública que va desde la revisión, la planeación y la puesta en práctica de estas, así como su evaluación, con miras a beneficiar a las personas más vulnerables, pues la seguridad alimentaria es un asunto de distribución adecuada por parte del Estado y de asignación eficiente por parte del mercado.

De acuerdo a González (2007), si nuestros gobiernos trabajaran más en la cuestión del desarrollo sostenible y por ende en la económica, apoyando a la

pequeña agricultura, se evitaría en gran medida la insuficiente producción de alimentos básicos por dificultades con los recursos agrícolas o sus usos, así como la inadecuada comercialización (distribución) de alimentos básicos, debido a malas condiciones físicas o económicas y así no habría tanta inseguridad alimentaria. Así, la falta de seguridad alimentaria es consecuencia de varias causas que se relacionan entre sí y que en conjunto configuran el estado crítico del campo mexicano.

Siguiendo a González (2007), se tiene que empezar a evaluar la manera en que la seguridad alimentaria se ha transformando bajo los planteamientos de las políticas públicas y ofrecer una respuesta a los problemas que esto ha generado, partiendo del supuesto de que en la sociedad hay estructuras de dominación e intereses y por eso no se generan políticas pública reales que garanticen la seguridad alimentaria en México, no olvidemos que el concepto de estas define estrategias de acción encaminadas a resolver problemas públicos a través del interés y la opinión de los grupos sociales afectados.

Dentro de este complejo contexto, es importante partir de un *análisis sociocrítico* del orden mundial actual, el cual de origen presenta sesgos e inequidades que, entre otras consecuencias, no está promoviendo la prevención de las enfermedades, pues cada día vemos que las sociedades se comparan con respecto a la injusticia, a la pobreza, a los problemas de seguridad alimentaria y a la depredación del ambiente. En esta medida, de acuerdo a Aguilar (2007), se deberían generar verdaderas políticas públicas, que hagan participe a la sociedad desde su elaboración, pues es esta la que al final padece su mala planeación, evaluación y puesta en práctica.

Aunado a esto, surge la idea de gobernanza como una nueva forma de gobierno (en su sentido más amplio) en la que la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada,

sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multiactorial, cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilidad y de legitimación de las decisiones, a un tiempo en el universo de la política electoral y de la política de los problemas. De acuerdo a Kooiman (2005), la gobernanza viene a dar una respuesta a las necesidades de la población, es decir, el problema de la inseguridad alimentaria tendría que analizarse bajo una nueva gestión pública en donde exista un rediseño de las organizaciones públicas, con miras hacia la mayor eficiencia y eficacia del aparato administrativo estatal.

De esta forma, “la gobernanza propone que el nuevo aparato administrativo introduzca en sus estructuras, lógicas y valores de las empresas privadas, como por ejemplo, iniciativas de medición y evaluación del rendimiento, sistemas de presupuestación y control, reingeniería de procesos administrativos y mejora en la distribución de los recursos humanos.” (Canto, 2008: 35).

Siguiendo a Canto (2008), en México, bajo los postulados de la gobernanza, se le tendría que dar respuesta a la problemática de la inseguridad alimentaria a través de estructuras democráticas, en donde no sólo las autoridades, sino también la población afectada participen en la elaboración de programas para dar solución al mal acceso que se tiene en los alimentos, lo cual se ve reflejado en la pobreza, la salud y la crisis alimentaria que se empieza a observar en México.

En esta misma línea, el modelo sociocrítico es relevante para que los gobiernos empiecen a generar políticas públicas, programas y estrategias que tengan una visión preventiva de las enfermedades, humanizando a los actores que tienen que ver con la cuestión de la salud y generando una ética social que permita hablar de equidad al momento de educar para la salud.

De acuerdo a Luhmann (1993), bajo los supuestos de la teoría de los sistemas se tiene que empezar a evaluar las necesidades humanas de índole compleja, es decir, observar la situación desde todos los ángulos y determinar los elementos distinguidos en el problema, la compleja relación que existe entre ellos, las funciones específicas que cumplen en cada caso y los intercambios que se requerirán entre los recursos una vez que se definan. En este sentido, la necesidad humana es la seguridad alimentaria, la cual tiene que observarse desde diferentes ángulos, que podrían ser el político, el cultural, el económico y el científico, en donde si uno de ellos falla, la seguridad alimentaria no se garantizara para los ozumbenses como se debería de dar.

En la actualidad, la Teoría Social y Política enfrenta el gran desafío de dar cuenta de los diferentes procesos y manifestaciones que se hacen patentes en las sociedades contemporáneas. Sociedades caracterizadas por su alta dinamicidad y su marcada tendencia hacia mayores niveles de complejidad, y que por tanto, ya no es posible pensarles en función de modelos teóricos clásicos, que dan sustento a concepciones absolutistas, universales, ahistóricas, totalizadoras, unificadoras que en su conjunto, buscan explicar las diversas expresiones de lo social en un centro único, a partir del cual se pretende identificar la unidad existente entre estas.

En contraste con estos modelos que buscan generar extrapolaciones que den cuenta del todo de manera unificada, obviando las diferencias que se encuentran en cada uno de los ámbitos sociales; la perspectiva de Luhmann (1993) representa una propuesta que busca evidenciar el proceso de diferenciación que subyace a los sistemas sociales; planteando la posibilidad de entender a la sociedad como un todo diferenciado, desde el punto de vista funcional y estructural, de modo que se haga patente la imposibilidad de privilegiar a algunos componentes como centro a través del cual pueda desentrañarse la complejidad del sistema en su conjunto, de ahí la acentricidad de su teoría.

Así, se puede apreciar que la propuesta teórica de Nicklas Luhmann (1993) es compleja, pero a la vez muy funcional, en el sentido de que nos permite entender el paso de las sociedades tradicionales a las sociedades modernas. En este sentido, considero que el primer reconocimiento obligado para poder abordar el estudio de la sociedad y sus problemáticas, ha quedado plasmado en un principio: las sociedades actuales exhiben un grado de complejidad diferente al que presentaban las sociedades tradicionales, a esto se debe en gran parte que los modelos teóricos que pretendían dar cuenta de estas últimas, resulten caducos y obsoletos, al no adecuarse a estas nuevas sociedades.

Para Luhmann (1993), la diferencia entre estas es producto de la evolución social, que como tal, no es un evento de aquí y ahora, sino que es el resultado de un conjunto de cambios, transformaciones, adecuaciones e incluso emergencias, que a través de un proceso de selectividad social han ido articulando el entramado complejo que hoy nos muestran.

Este proceso de selectividad social, de diferenciación, por sí mismo, también se ha ido tornando cada vez más complejo, inicialmente operaba de manera segmentaria, para después alcanzar un plano estratificador y finalmente un nivel funcional. Según Luhmann (1993), en las sociedades tradicionales caracterizadas por un principio de diferenciación estratificador, existen importantes diferencias en riquezas y poder entre los diferentes estratos sociales, de manera tal que impera una diferenciación jerárquica apoyada en pautas de desigualdad social, entre los de “arriba” y los de “abajo”, con la consecuencia de cada estrato se convierte en una especie de universo comunicativo separado de los demás y donde la clase superior ocupa un lugar privilegiado que le permitía representar a la sociedad como un todo. En contraste, en las sociedades modernas predomina un principio de diferenciación social funcional en donde los diferentes ámbitos sociales (sistemas) se van organizando a partir de la atribución de distintas funciones a cada uno de ellos, de manera que cualquiera de estas funciones es absolutamente vital para el funcionamiento de la sociedad como un todo.

Para ello, siguiendo a Luhmann (1993), en las sociedades modernas ninguno de sus dominios funcionales puede prevalecer sobre los demás; y por tanto, la sociedad no se puede aprehender desde supuestas categorías centrales como sociedad civil/estado, sociedad capitalista/sociedad socialista, etc., sino que más bien, ha de verse como un sistema funcionalmente diferenciado que se encuentra integrado por diversos subsistemas (política, derecho, economía, educación familiar, etc.) de ahí su multiplicidad.

A partir de lo expuesto anteriormente, pretendo mostrar cómo en las diferentes líneas interpretativas que abordan el tema de la sociedad, aun cuando parten de considerar una visión de conjunto, es decir, los diferentes sistemas que conforman el sistema social, apelan cada uno de ellos como categoría central, con fronteras perfectamente delineadas y que por tanto, pueden ser abordadas de manera individual. Para ello, es necesario presentar algunos planteamientos de la Teoría de Sistemas de Luhmann (1993), a fin de destacar, lo que a mi juicio son puntos que abren una beta muy rica para la discusión.

A diferencia de las propuestas sociales tradicionales en las que el hombre representa el centro de las consideraciones; para Luhmann (1991), la sociedad es la que aparece como sistema; en tanto que el hombre forma parte del entorno, de ahí que parta de las categorías sistema/entorno y complejidad. En particular, considera que:

Los sistemas están estructuralmente orientados al entorno y sin él, no podían existir; por lo tanto, no se trata de un contacto ocasional ni tampoco de una mera adaptación. Los sistemas se constituyen y mantienen mediante la creación y conservación de la diferencia con el entorno y utilizan sus límites para regular dicha diferencia. Sin diferencia con respecto al entorno no habría autorreferencia ya que la diferencia es la premisa para la función de todas las operaciones autorreferenciadas. En este sentido, la conservación de los límites es la conservación del sistema.²

² Luhmann, Niklas, *Sistemas Sociales. Lineamientos para una teoría general*, Alianza Editorial/Universidad Iberoamericana, México, 1991, p. 39.

Con esto, según Luhmann (1991), se entiende que los sistemas son estructurados de forma variable con respecto al tiempo, y que la única forma de que estos se mantengan ante un entorno complejo y cambiante, es a través de una diferencia respecto al entorno. Asimismo, un punto clave de sus planteamientos está en considerar a estos sistemas como autopoieticos, es decir que para poder subsistir el sistema tiene que resolver de manera permanente la tarea de mantener frente al entorno cambiante, una lógica de operación en la que éste determina por sí mismo sus propias estructuras y límites.

De acuerdo a Luhmann (1991), es aquí donde el sistema debe seguir, lo que se ha designado como clausura operacional, en la cual el sistema logra producir su propia unidad en la medida en que lleva a efecto una diferencia; es decir, la diferencia entre sistema y entorno, hace posible que el sistema emerja y se constituya así mismo, pues la diferencia sistema/entorno se lleva a cabo, sólo por el sistema. Esto quiere decir que el sistema no puede emplear sus propias operaciones, aquellos acontecimientos que surgen en su interior, para aferrar ni acometer el entorno, de modo tal que en la ejecución de sus operaciones, el sistema no tiene contacto con el entorno, pero si se ve constantemente amenazado por éste, de ahí que el principal problema que enfrenta el sistema es la conservación de su propia dinámica.

En cuanto a la *complejidad*, ésta es la que determina de manera formal la relación entre el sistema y su entorno. Aquí se debe establecer una relación directamente proporcional en el sentido de que al aumentar la complejidad, debe aumentar la selectividad, es decir, que un sistema complejo no puede poner en marcha todos y cada uno de sus componentes sino que ha de ser selectivo. Pero, ¿qué es lo que reduce la complejidad?

Las estructuras comunicativas del sistema social (códigos), son las que regulan la mediad de contingencia y la complejidad. A partir de la importancia que Luhmann reconoce en las estructuras comunicativas, es que considera que la

operación mediante la cual se constituye el sistema a sí mismo, es la comunicación, al representar la única operación genuinamente social, que presupone que estén presentes cuando menos dos sistemas. Así, la comunicación representa la operación que realiza la autopoiesis del sistema y que de este modo delimita al sistema con respecto de todos los demás. De aquí, que Luhmann considere que si bien el hombre ha encontrado en la comunicación de la sociedad su medio de socialización, éste sólo participa en los sistemas, pero no forma parte constitutiva de ellos, ni de la misma sociedad, y por tanto, que la sociedad no está compuesta de seres humanos sino sólo de comunicación.

Es por ello que Luhmann (1991), considera a la sociedad como un sistema autoconstituido, capaz de contenerse a sí mismo y a los demás sistemas sociales, reconociendo con ellos, que sólo hay una sociedad: la sociedad mundial, que incluye a toda la comunicación y sólo ésta, y que es así como adquiere límites completamente definidos. Como parte de este sistema social, los diferentes sistemas (o subsistemas) que lo conforman deben generar como parte de su delimitación interna: funciones, códigos y programas.

Desde la perspectiva Luhmanniana se rompe con el esquema tradicional fin/medio, para reemplazar los fines por las funciones, las cuales representan la síntesis de una gran cantidad de posibilidades y puntos de vista de comparación entre posibilidades realizadas y otras por realizarse. Obviamente, el desarrollo, adquisición o consolidación de funciones específicas, por sí solas, no pueden otorgarle la unidad al sistema, se requiere adicionalmente, de un código, mediante el cual se reconozcan las operaciones que le son propias al sistema y las deslinda de las operaciones de otros ámbitos sistémicos.

Así, el código es un fenómeno específico de comunicación que tiene como último fundamento la disposición binaria del lenguaje, es decir, la posibilidad de construir la realidad bajo el aspecto de una doble opción que plantea un relación inversa entre un polo positivo y uno negativo: economía= tener/no tener; política=

poder/no poder; derecho= justo/injusto, etc., es decir, los sistemas oscilan entre un valor directriz y un contravalor.

Dado este alto grado de indeterminación que es introducido por el código, en la práctica los sistemas han tenido que establecer reglas de decisión que determinen las condiciones de dirigirse a los valores del código de una manera correcta o falsa, este conjunto de reglas decisionales es lo que se denomina programa. De esta manera, entre código y programa, no existe la unidad, sino más bien la diferencia, diferencia a partir de la cual se estructura la autopoiesis de los sistemas funcionales, de ahí la integración diferenciada de estos últimos.

En este sentido, Niklas Luhman (1997), manifiesta que existen sistemas que se deben caracterizar por su diferenciación funcional, en donde cada uno maneje su propio código binario que es lo que los distingue. Así, en las modernas sociedades los sistemas deben ser diferentes funcionalmente, de tal manera que alcancen un grado de independencia (autopoiesis).

El paradigma sistémico sirve para reformular la parte crítica propositiva, demostrando que no hay una lógica sistémica funcional al momento de evaluar las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria, sino más que bien sigue existiendo esa diferenciación jerárquica que entorpece los procesos de las políticas públicas, gracias a los principios de poder y de dominación que aún existen en nuestros gobiernos.

Asimismo, para que exista una lógica funcional debe haber una auto observación de los sistemas para poder explicar y reducir la complejidad del entorno (políticas públicas en materia de seguridad alimentaria y salud), ya que si esto no se realiza los sistemas entran en crisis, en donde lo que sucederías es que las necesidades y las demandas de la población empiezan a aumentar y disminuye la forma de responder a esas demandas por parte del Estado.

Lo que se debe de incentivar es un fundamento sistémico que posibilite la evolución social para transitar de una diferenciación jerárquico-burocrática a una diferenciación funcional; en este sentido, se podría formar que no encontramos dentro de un proceso transicional, en donde el Estado debe de dejar de responder a cuestiones corporativas, particulares, de poder, partido o grupo, las cuales posibilitan la respuesta oportuna para las necesidades de la población en materia de alimentación de calidad, es decir, se tiene que evolucionar de esa diferenciación jerárquica en donde las decisiones se toman desde el centro, y pasar a una diferenciación funcional que tome en cuenta las necesidades de la población y en donde se realicen adecuadamente los pasos al momento de formular y evaluar una política pública en materia de Seguridad Alimentaria, pues si los gobiernos no empiezan a generar esto, la sociedad se enfrentará a problemas como la escasez de alimentos y la inseguridad en los mismos.

1.2. Seguridad alimentaria y Gobierno en México

La alimentación de buena calidad es un derecho fundamental de los seres humanos. Al iniciar el siglo XXI las políticas públicas de la mayoría de los países de América Latina enfrentan la prioridad de atender las problemáticas en materia de educación y salud. Y en particular, la salud está íntimamente relacionada con la alimentación, sector en el que no sólo se lucha por llegar a la seguridad en los alimentos, sino también por llegar a una seguridad nutricional de los individuos. “En las sociedades actuales, el problema de los alimentos, su industrialización acelerada en la segunda mitad del siglo XX y las crisis alimentarias de las últimas décadas, son algunos de los ejemplos de cómo los efectos de esa industrialización promueven su politización, mostrando cambios importantes en la regulación del sistema alimentario que hacen que las demandas ciudadanas sean cada vez más difíciles de cumplir y, por lo tanto, surja la pérdida de confianza en las instituciones.” (Martínez, 2003: 23).

México, es un país en el que el sector campesino ha sido menospreciado por décadas, al apostarle más a la industrialización que al desarrollo y crecimiento del

campo, así la alimentación de los mexicanos va quedando rezagada al no haber condiciones económicas propicias para garantizar la seguridad en los alimentos. “Es por ello que los gobiernos tienen que enmarcar sus programas de acción, políticas públicas, para que vayan encaminados a garantizar la seguridad alimentaria y la salud con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de la población, en virtud al acceso de los alimentos. En este sentido, estos temas han cobrado relevancia para las sociedades actuales, ya que los gobiernos se están quedando cortos, pues los han dejado de lado en las agendas públicas.” (Meléndez, 2005: 34).

Uno de los derechos fundamentales de todo ser humano es la alimentación de calidad, de ahí la importancia que debe tener la seguridad alimentaria para cualquier comunidad. Es por ello que el 13 de octubre de 2011, se reformó el artículo 4° de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, anexándole un párrafo que indica que *“Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, el Estado lo garantizará”*. Por seguridad alimentaria se entiende la garantía para la población de disponer de alimentos en cantidad suficiente, con fácil acceso y de manera estable para satisfacer necesidades básicas (Camberos, 2000: 49). En este sentido, nuestros gobiernos son el medio para garantizarla a los individuos, a través de políticas públicas y programas de acción enfocados al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

De acuerdo a Barquera (2001), México tiene una historia importante en cuanto a crisis se refiere y la ha sufrido en materia ambiental, económica, política y social, lo cual ha influido de manera directa en la seguridad de los alimentos y en la nutrición de los mexicanos. A principios del siglo XX nuestro país sufrió diversos fenómenos como sequías, epidemias y hambrunas debido a condiciones ambientales adversas y a una paupérrima infraestructura para hacerles frente, lo cual ocasionó la muerte y la migración de muchos mexicanos a Estados Unidos. Esta crisis también alentó a los gobiernos a formular programas, planes y políticas para preservar la seguridad alimentaria, los cuales han servido como instrumentos

alternos a la reforma agraria, que ha sido nula para evitar las movilizaciones de los que exigen una mejor calidad de vida.

A partir de 1910 los programas y políticas en materia alimentaria han guardado una estrecha relación con la estabilidad nacional. La revolución mexicana fue un movimiento que entre otras cosas se generó por la mala repartición que el gobierno hacía de las tierras, se exigía una reforma agraria, la cual se tradujo en una mera política que atendió en cierta medida dicho problema. Por varias décadas el Estado mexicano procuró mantener su legitimidad y hegemonía instrumentado de manera moderada políticas redistributivas que nunca concluyeron con una verdadera reforma agraria y que, por lo tanto, su impacto no fue significativo para las zonas rurales que vivían en extrema pobreza.

De acuerdo a Osguera (2009), en México se han aplicado diversas modalidades de programas que tienen que ver con la distribución de los alimentos; estos van desde el sistema de subsidios de los consumidores (programas de desayunos escolares y la creación de la Compañía Nacional de Subsistemas Populares, Conasupo), hasta un sistema de subsidios a los productores. Sin embargo, el problema de estos programas es que han beneficiado más a las zonas urbanas del país, mientras que las zonas rurales marginales recibieron los beneficios pero a menor escala.

“Las políticas alimentarias de nuestro país han formado parte de los programas de desarrollo y han respondido a coyunturas de tipo ambiental, económico y político. Durante la expropiación petrolera México se vio en la necesidad de considerar la producción de granos como un punto prioritario para la seguridad nacional; en 1973 se perdió la autosuficiencia en maíz y comenzó a aumentar el déficit en la producción de otros granos (más de 25% del maíz era importado). La producción de granos para el consumo fue una de las líneas estratégicas a las que el gobierno destinó cantidades importantes de recursos, lo

cual fue posible en gran parte gracias al precio favorable del petróleo”. (Barquera, 2001: 466).

“El Estado creó en 1980 el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), un programa que tuvo por objeto estimular la producción de alimentos básicos (facilitando el acceso a créditos y mejorando los precios de garantía, entre otras estrategias) para alcanzar la autosuficiencia y mejorar la distribución de alimentos, sobre todo para los sectores marginales. Este programa se caracterizó por la coexistencia de diversas agencias, sectores y secretarías, y su planeación y coordinación quedó a cargo del Sistema Nacional de Evaluación, presidido por un grupo de asesores del Presidente de la República, mientras que en su desarrollo participaron tanto organizaciones gubernamentales (la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos SARH, la Secretaría de la Reforma Agraria SRA y la Secretaría de Programación y Presupuesto SPP), como organizaciones no gubernamentales (Asociación de Banqueros Mexicanos ABM, Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio Concanaco, etc.); cada una participó en diferentes áreas y con diferentes actividades para el desarrollo de este programa. Esta participación multisectorial creó dificultades entre las estructuras involucradas en el programa, principalmente entre la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos SARH y la Secretaría de Programación y Presupuesto SPP. A pesar de un diseño aparentemente innovador, tres años después el programa fue liquidado entre otras razones debido a la fuerte crisis fiscal”. (Barquera, 2001: 466).

Lo anterior es comprensible hasta cierto punto, pues debido al crecimiento demográfico y al rezago en el sector agropecuario como resultado de un impulso al sector industrial, que desde siempre han hecho nuestros gobiernos, existió una baja en la producción de alimentos en el campo mexicano, por lo que se tuvo que recurrir a la importación de productos básicos que permitieran satisfacer la demanda interna y desde la década de 1970 el sector agrícola ha atravesado por una crisis que se ha caracterizado por: baja productividad, deficientes sistemas de riego, falta de

asesoría técnica a los productores, falta de tierras productivas y por ende, falta de inversión.

Obviamente, “estos problemas siempre se han visto reflejados en la mala alimentación de la población mexicana. Pese a que exportábamos productos con un elevado nivel nutricional, dadas las características del agro mexicano la producción obtenida fue insuficiente para atender las demandas de la creciente población, por lo que nuestros gobiernos tuvieron que recurrir a la importación de productos como maíz y frijol.” (Hernández, 2010: 45).

De acuerdo a Hernández (2010), con la finalidad de dar respuesta a la problemática que se vivía, se pretendió otorgar mayor apoyo al sector agrícola mediante la canalización de créditos públicos, que permitieran elevar la productividad y atendieran las necesidades de abasto alimenticio. En este sentido y para solucionar esta problemática se implementan algunas políticas cuya finalidad era subsanar el rezago en la producción de alimentos y así es como surge el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), dado a conocer el 18 de marzo de 1980, el cual tenía como objetivo primordial lograr la autosuficiencia alimentaria (producción, distribución y consumo de alimentos básicos). Para ello el gobierno estableció medidas como: otorgar crédito público al campo, tanto de riego como de temporal, dar subsidios para que los productores pudieran comprar fertilizantes y semillas mejoradas, proporcionar asesoría técnica a los campesinos, otorgar un seguro de riego compartido en caso de desastres naturales, con la finalidad de que el productor se viera respaldado en caso de que su cosecha se afectara e incrementar los precios de garantía para que los productores pudieran recuperar su inversión y obtener con esto un margen de ganancia.

Siguiendo a Hernández (2010), a finales de la década de 1970, el presidente José López Portillo establece nuevos vínculos con los empresarios, pues con esto se buscaba alentar la inversión privada y modernizar el aparato productivo. Para ello se recurrió a la exención fiscal y la liberación de precios, con lo que se vieron

afectados principalmente los productos básicos, pues durante estos años disminuyó el reparto de tierras. Y pese a que se implementaron nuevos sistemas de riego, la producción no se incrementó, debido a que el eje de desarrollo económico era el petróleo. Esto agudizó aún más la crisis agrícola y aumentó la producción de productos básicos. Para resolver este problema el gobierno promovió la explotación y comercialización de productos pesqueros con el objetivo de introducirlos cada vez más a la alimentación de la población mexicana. Se crearon de igual forma dos canastas básicas para elevar los niveles nutricionales de la población de escasos recursos.

“Durante este periodo se promulgó La Ley de Fomento Agropecuario con la finalidad de organizar y planear las actividades relativas a la agricultura y la pesca, aunque esto sólo quedó en el intento, pues no se cumplió con ninguno de los objetivos propuestos en materia de alimentación.” (Hernández, 2010: 75).

“Para 1983 se crea el Programa Nacional de Alimentos (Pronal) como una medida de ajuste estructural para disminuir el gasto público reduciendo significativamente los subsidios relacionados con el consumo y producción de alimentos. Dicho plan identifica entre sus objetivos aumentar el consumo de alimentos en zonas vulnerables, eliminando la necesidad de tener una agencia coordinadora. Su ejecución, a diferencia del SAM, no creó tensiones administrativas al interior de las secretarías y agencias gubernamentales, tampoco generó elevadas pérdidas fiscales ni desperdicio de ventajas comparativas en la producción de otros bienes. En 1985, después del temblor que afectó a la ciudad de México y algunos estados de la República, el gobierno puso en marcha planes de emergencia para proteger la seguridad alimentaria de las poblaciones afectadas, en este caso con una importante participación de la sociedad civil. En México, organizaciones no gubernamentales adquirieron importancia estableciendo diversos programas asistenciales, preventivos y educativos para mejorar la alimentación del país”. (Barquera, 2001: 466-467).

En 1987, México experimenta una importante devaluación del peso, que repercutió en el aumento generalizado de los precios de los alimentos y otros bienes, ante esta situación el Estado convocó a un “pacto de solidaridad económica” y los programas anteriores son estructurados, hasta que en la década de 1990 se inicia el programa integral “Solidaridad” el cual abarcó varios programas dirigidos a la educación, a la salud, a la alimentación y a mejorar las condiciones de los servicios públicos de las comunidades. “Su objetivo primordial era elevar el nivel de salud de la población rural, urbana e indígena con altos niveles marginación. Dentro de sus acciones se encontraba el beneficiar a la población en materia de alimentación y nutrición y vigilar el estado nutricional de los niños menores de cinco años, la orientación alimentaria y el fomento a la producción de alimentos”. (Barquera, 2001: 468).

Según Hernández (2010), para 1994, México experimenta una devaluación más en su moneda y esto hace que el Pronasol evolucione a Progresá. Derivado de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), este programa se puso en marcha el 8 de agosto de 1997 y buscó canalizar apoyo a los más pobres. Operó en 31 entidades federativas del país y entre sus objetivos se encontraba: elevar los ingresos de los productores del campo mexicano, incrementar el crecimiento de la producción por encima del crecimiento de la población y lograr la autosuficiencia alimentaria, por la cual se luchaba desde la década de 1970.

“Este programa tuvo como prioridad atender en forma integral las distintas causas de la miseria, orientándose en especial a familias en extrema pobreza con la intención de atender sus necesidades básicas de alimentación, salud y educación. En este sentido, para evitar la desnutrición se ofreció un suplemento alimenticio que proveía 100% de los nutrientes diarios requeridos a niños menores de 5 años, mujeres embarazadas o en etapa de lactancia. Se brindó además una ayuda mensual de 125 dólares para asegurar una alimentación familiar adecuada”. (Hernández, 2010: 117-118).

En su análisis, Hernández (2010), resalta que en 1993 surgieron dos programas de apoyo al campo, cuyos objetivos primordiales iban dirigidos a generar la seguridad alimentaria de los mexicanos, estos fueron: el Plan de Conversión Productiva, que proponía la transformación de la agricultura en una actividad empresarial y el Programa de apoyos directos al campo (Procampo). Este último comenzó a operar a finales de 1993 y buscó mejorar el nivel de ingresos de las familias rurales, en especial de aquellas que destinaban su producción al autoconsumo. Ha proporcionado algunos apoyos a los productores con la finalidad de diversificar su producción agrícola, entre estos destacan: apoyo financiero a productores de maíz, frijol, sorgo, soya y algodón, facilidad en la obtención de insumos forrajeros a precios internacionales a productores pecuarios eliminación de los precios de garantía para que se rijan los precios del mercado a partir de 1995 y creación de una Contraloría Social del campo.

Durante su gobierno, Ernesto Zedillo (1994-2000) continuó con Alianza para el Campo y Procampo con subsidios directos e implementó programas de financiamiento y asistencia técnica para la producción de granos básicos. También se creó el programa Produce para la capitalización del campo, la reconversión productiva y la preservación de los recursos naturales. Para cumplir sus objetivos se creó Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), órgano descentralizado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa).

“Para obtener ayuda, el productor debía entregar una solicitud del Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (Ader), que se encargaba de canalizar los recursos provenientes de los impuestos que pagan los contribuyentes y que son autorizados por la Cámara de Diputados. Dicho apoyo equivalía a 873 dólares mensuales por hectárea y se proporcionaba a aquellos productores que se dedicaran a sembrar maíz, trigo, arroz, soya, sorgo, cártamo, algodón y cebada. Con este programa se sustituyeron los subsidios otorgados a los precios de garantía por apoyos directos

a las superficies sembradas, principalmente con granos y oleaginosas". (Hernández, 2010: 119).

Como se ha visto, por muchos sexenios se han implementado programas para brindar asistencia al campesinado nacional y a los sectores más desprotegidos de México. Sin embargo, algunos de esos apoyos no han llegado a quienes más los necesitan, pues se vuelven muy burocráticos o simplemente no han sido los suficientemente eficientes como para solucionar los problemas por los que el campo mexicano ha atravesado por varias décadas. Incluso, al entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se agudizó la destrucción de la economía rural para el mercado interno, lo que dio como resultado la disminución de la soberanía nacional, el incremento de la pobreza y por ende de la marginación de los sectores más vulnerables del país.

A pesar de los esfuerzos de los gobierno por apoyar al campo mexicano, la mala distribución de los alimentos que existe en nuestro país, provoca mayor escasez y por lógica, desequilibrio y carencia para la población, lo cual actúa en detrimento de su nivel de vida debido a que las familias tienen que dedicar mayor parte de su ingreso a la compra de alimentos, que muchas veces no cuentan con los niveles nutritivos dignos para los mexicanos, manifestándose más esta problemática en las zonas rurales.

El problema es que no se está generando seguridad alimentaria en nuestro país, debido a la mala distribución del ingreso que hacen nuestros gobiernos y a la mala calidad de los alimentos producidos por un campo mexicano al que se ha descapitalizado. El acceso a los alimentos está estrechamente relacionado con el poder adquisitivo de las familias mexicanas y con el nivel de empleo, por ello el problema de la desnutrición aumenta cada vez más como resultado de la elevación de los índices de pobreza.

El incremento en los precios de los productos básicos, así como el deterioro del salario, han provocado la pérdida del poder adquisitivo de los mexicanos, afectando el consumo de productos con altos niveles nutricionales como la leche, la carne, el pescado, las frutas y legumbres, que van quedando fuera de las dietas de las familias, la cuales tiene que recurrir a la compra de productos sustitutos que representan menores costos, provocando con esto un cambio en los hábitos alimenticios.

Por otra parte, la reducción de los subsidios otorgados por parte del Estado, ha propiciado un constante incremento en los precios, lo que origina mayores niveles de desnutrición. Aunado a estos factores de tipo económico se añaden otros de tipo cultural, como el proceso de reacomodo de los hábitos alimenticios, resultado de la modificación de los patrones de consumo debido a los procesos de industrialización de los alimentos y la dinámica de la globalización que se ve influenciada por las empresas transnacionales y el impacto que ejercen los medios de comunicación masiva.

Ante estas condiciones, los intentos del gobierno por garantizar la protección al campo mexicano, así como la seguridad en los alimentos se han visto limitados por la implementación de programas y políticas públicas que no han reducido ni la pobreza, ni los problemas de salud nutricional que todo esto ha generado.

1.3. Perspectivas de la seguridad alimentaria en el mundo: una comparación entre México, Estados Unidos de América y la Unión Europea

Como lo menciona Oliver Todt (2008) en su artículo *entre demanda social y regulación: la seguridad alimentaria*, existen diferentes maneras de concebir este tipo de seguridad en el mundo, es decir, se forman dos bloques que tienen diferentes perspectivas de análisis para su estudio, por un lado, se encuentra el bloque norteamericano que echa mano del análisis científico “objetivos” que se orienta hacia los intereses de los productores. Por otro, está la perspectiva europea

que se basa más en la aplicación del principio de precaución y se orienta hacia la solución de las preocupaciones ciudadanas y políticas.

Lo importante aquí es que no importa cual modelo se utilice para analizar la seguridad alimentaria y en este sentido garantizarla a los pobladores de cualquier país, sino tomar en cuenta diferentes criterios subjetivos, que permitan profundizar en dicho análisis, pues lo que está en riesgo es la garantía en los alimentos y la salud de los individuos que habitan las comunidades.

Así, “estos elementos subjetivos, podrían ser los criterios socioeconómicos, en la toma de decisiones políticas, en muchos países que siguen el modelo europeo. En este sentido, los gobiernos del mundo, al momento de empezar a legislar y a hacer un análisis profundo de la Seguridad Alimentaria, lo que deben tomar en son criterios como: los riesgos e incertidumbres ambientales, (impacto de los productos químicos, los efectos en la biodiversidad), la (in)dependencia de la alimentación a nivel regional o nacional, el papel y la influencia de las empresas multinacionales en el ambiente, las circunstancias económicas, políticas, sociales y culturales de los países en vías de desarrollo, el papel de los agricultores en la sociedad, los subsidios agrícolas, el tratamiento de los animales y plantas, así como el valor nutricional de la dieta”. (Todt, 2008: 187).

En esta vertiente, si los gobiernos no están garantizando la seguridad alimentaria, la perspectiva mundial se empieza a encaminar hacia la creación de agencias especializadas para que garanticen la seguridad en los alimentos, es decir, que dichas agencias entrarían en coordinación con organismos jurídicos para que regulen la producción de estos, para que estén más controlados en cuanto a su consumo y distribución, con la finalidad de que los habitantes de las sociedades puedan tener también garantía en su salud.

Esta colaboración sería de vital importancia, porque así como existiría un control en la calidad de alimentos, las agencias estarían también comprometidas a

brindarles a los productores capacitación para su buen desempeño, asimismo, estas tendrían la obligación de darles todo lo que se refiere al uso de las nuevas tecnologías, para hacer más eficiente el trabajo en el campo.

En muchos países, especialmente los adheridos al bloque europeo, en los últimos años han percibido un cambio importante en el control de la seguridad alimentaria, de estar orientada hacia la producción, a estar orientada hacia los consumidores. Esto se refleja por ejemplo, “en el traslado de responsabilidades que durante mucho tiempo estuvieron ubicadas en los ministerios de agricultura, hacia las autoridades sanitarias. También se muestra en las orientaciones (misiones, nivel de independencia) que se otorgan a las nuevas autoridades (agencias) en la materia”. (Todt, 2008: 187).

Así también, el nivel de transparencia del nuevo sistema es diferente en los distintos países, por ejemplo, en Estados Unidos, las autoridades reguladoras de los alimentos dan información previa a las decisiones y en otros países no se da información hasta que no se tome una decisión en cuanto a seguridad alimentaria se refiere. Inclusive en este último caso no se publican con lujo de detalle las decisiones tomadas por las autoridades.

Respecto a lo explicado anteriormente, se puede mencionar que “existen importantes diferencias en los requerimientos para dar información a los consumidores mediante etiquetado de los alimentos. En algunos países, es obligatorio el etiquetado respecto de los elementos nutricionales, el método de producción, o el origen, pero en otros no. Actualmente, uno de los casos más importantes es de los alimentos transgénicos. En la EU (y muchos otros países importadores de alimentos) ese etiquetado es prescriptivo. Pero por ejemplo, en Estados Unidos (productor y exportador más importante de estos alimentos en el mundo) no existe necesidad de identificar los productos transgénicos como tales”. (Todt, 2008: 188).

El objetivo principal de la política pública es superar la inseguridad y la vulnerabilidad alimentaria de la población (CEPAL, 2005). Por tanto, el índice de inseguridad alimentaria, refleja la ineficacia de la política pública alimentaria y en general de las Políticas Públicas. En México, aun no llegamos a la creación de esas agencias que el mundo empieza a reclamar y por lo tanto, aún seguimos siendo sujetos de las decisiones que nuestros gobiernos toman en cuanto a Seguridad Alimentaria y salud se refiere, por ejemplo:

- 1) Las políticas siguen siendo inequitativas porque favorecen a las regiones y familias de mayores recursos, pues por ejemplo el programa PROCAMPO, sigue estando orientado hacia los agricultores únicamente comerciales.
- 2) Las políticas y programas actuales se enfocan en apoyar las actividades agropecuarias, especialmente, las que se relacionan al incremento de la producción y la productividad. En este sentido, se empieza a reconocer que las actividades no agrícolas son cada vez más importantes en la estrategia de ingreso de las familias rurales.
- 3) Los diseñadores de las políticas deben reconocer que la inseguridad alimentaria es un problema multidimensional (teoría de los sistemas de Niklas Luhman) determinada por la disponibilidad en el acceso y el aprovechamiento biológico de los alimentos.
- 4) Para alcanzar la seguridad alimentaria, en México, la política pública debe de enfocarse simultáneamente en aumentar el ingreso, la producción y mejorar ese aprovechamiento biológico de los alimentos.
- 5) La integración de las políticas públicas es un factor que debe incorporarse a los programas de alimentación.
- 6) En México no se hace una adecuada integridad de las políticas que se traduzca en una adecuada coordinación y colaboración interinstitucional como lo plantea la CEPAL.
- 7) En México, las políticas públicas se formulan, instrumentan y evalúan con poca o nula participación de los beneficiarios, a pesar de que contribuyen a

canalizar sus demandas e incorporar sus iniciativas. (Pat-Fernández, 2011: 85-86).

Por otro lado, en Estados Unidos de América la SA se garantiza a través de las agencias, las cuales se explicaron anteriormente, que son independientes del gobierno a través de lo que se conoce como la buena ciencia (elementos científicos y tecnológicos). Así, en este país (EE.UU.), los estándares de seguridad están fundados científicamente a través de actividades integradas con los sectores público y privado, basándose en:

- 1) La ciencia y el análisis de riesgo.
- 2) Una legislación nacional sobre Seguridad Alimentaria.
- 3) Una misión unificada, la cual está representada por un único responsable a nivel federal, en cuanto a seguridad alimentaria se refiere, para que tenga autoridad y capacidad de implementar políticas públicas basadas en la ciencia.
- 4) Elaboración de políticas públicas en materia de seguridad alimentaria en donde intervengan todos los actores sociales, a los cuales les beneficiarían directamente, incluyendo a los gobiernos estatales y locales, así como a la industria de alimentos y a los consumidores.
- 5) Apoyar a los productores a largo plazo, con la finalidad de que produzcan alimentos de buena calidad que garanticen la seguridad de los mismos, así como la salud en los individuos que los consumen. (Todt, 2008: 190).

De acuerdo a Todt (2008), en la Unión Europea (UE), los problemas de seguridad alimentaria de los últimos 20 años han transformado su sistema alimentario, a pesar de las políticas siguen siendo las últimas responsables de regular dicha seguridad. Así por ejemplo, en esta Unión se busca la calidad de los alimentos para prevenir enfermedades en la población, como el mal de las vacas locas, siempre con miras a preocuparse por los efectos secundarios.

En este sentido La UE prohíbe la utilización de hormonas en los alimentos, pues según esta, son el principal problema que podría empezar a generar inseguridad alimentaria y por ende enfermedades en la población, así, la UE siempre está pendiente de las cuestiones éticas que parten al cuidado de la biodiversidad y al desarrollo sustentable.

En los países que conforman la UE, la política en materia de seguridad alimentaria se basará sobre tres principios fundamentales:

- 1) Independencia de los reguladores.
- 2) Excelencia del conocimiento científico manejado dentro del sistema.
- 3) Transparencia.

La seguridad alimentaria ligada con la salud es un tema que si los gobiernos no revisan a profundidad y ponen atención en él, en algunos años podría convertirse en un problema mayor, inclusive de seguridad nacional.

La seguridad en los alimentos no debería ser vista solamente en términos de disponibilidad o balance de energía, sino que debería considerar el asunto de la soberanía alimentaria y la mejora al acceso, basados en políticas de desarrollo agropecuario que combinen eficiencia y eficacia productiva y mayores niveles de bienestar para la población del campo.

En este sentido, la burocracia que elabora y evalúa las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria, realiza un proceso de apropiación y síntesis de los marcos analíticos de los que se vale para analizar la problemática del desarrollo en razón de la posición política en la que participa activamente, por ello, sus propuestas no pueden dejar de considerar los intereses prevalecientes, particularmente los de los gobiernos, instituciones y grupos con mayor poder económico y político.

Como pudo apreciarse, la perspectiva de la seguridad alimentaria en el mundo, empieza a cambiar y así debería de ocurrir en nuestro país pues, la deficiencia en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas en materia de esta seguridad, por parte de los gobiernos federales, estatales y municipales, es uno de los factores principales que está generando crisis alimentaria, problemas de salud nutricional y vulnerabilidad en la pequeña agricultura y el desarrollo rural.

Sin duda alguna, existen diferencias muy marcadas entre los países de primer mundo y el nuestro, pues en los primeros se preocupan por garantizar alimentos de calidad a sus pobladores, siguiendo toda una elaboración adecuada de políticas públicas y formulando alternativas como las agencias, que utilizan como metodología la buena ciencia, para continuar garantizándoselos, mientras que en nuestro país la formulación de políticas públicas sigue respondiendo a cuestiones de poder y económicas, dejando de lado los intereses de los mexicanos y sobre los cuales se tendrían que formular dichas políticas.

Las decisiones que se toman en el gobierno, siguen siendo muy centralizadas, por lo que su actuar se vuelve burocrático y no se reconoce que la inseguridad alimentaria es un problema multidimensional (teoría de los sistemas de Niklas Luhman) determinado por la disponibilidad en el acceso y aprovechamiento biológico de los alimentos y que para dirimirlo, la política pública debe de enfocarse simultáneamente en aumentar el ingreso, la producción y mejorar ese aprovechamiento biológico de los alimentos. En este sentido, el tema de la seguridad alimentaria se ha ido insertando poco a poco en la opinión pública, en una sociedad inmersa en la globalización en donde conceptos como calidad y seguridad integral están siendo rápidamente aceptados, a la par que exigidos, de manera que la responsabilidad, el riesgo y la prevención son los nuevos retos a los que los distintos agentes implicados deben dar respuesta.

A manera de conclusión se puede mencionar que no se puede hablar de alimentación y seguridad alimentaria sin remitirnos al campo mexicano, el cual desde siempre ha estado abandonado por nuestros gobiernos, por haberle dado prioridad al sector secundario, gastándose una gran parte de los ingresos federales en inversión industrial. El crecimiento demográfico de nuestro país, el rezago en el sector agropecuario y la pobreza, aunado a la mala formulación de políticas públicas en materia alimentaria, han originado crisis al no generar la seguridad en los alimentos que consumen los mexicanos, sobre todo aquellos más vulnerables.

Los intentos del gobierno han sido fallidos al tratar de reconvertir al campo mexicano para que este genere productos de calidad, situación que se sigue viendo muy lejos de cumplir por la gran dependencia que seguimos teniendo con el exterior y por la mala distribución que se hace del gasto público, así como por la falta de empleos bien remunerados que le permitan a la población mexicana tener un poder adquisitivo adecuado para consumir alimentos de calidad y así evitar problemas en su salud.

Bajo estos planteamientos, la seguridad alimentaria en México es un tema que si los gobiernos no revisan a profundidad y ponen atención en él, en algunos años podría convertirse en un problema mayor, inclusive de seguridad nacional. La seguridad en los alimentos no debería ser vista solamente en términos de disponibilidad o balance de energía, sino que debería considerar el asunto de la soberanía alimentaria y la mejora al acceso, basados en políticas de desarrollo agropecuario que combinen eficiencia y eficacia productiva y mayores niveles de bienestar para la población del campo. En este sentido, la burocracia que elabora y evalúa las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria, realiza un proceso de apropiación y síntesis de los marcos analíticos de los que se vale para analizar la problemática del desarrollo en razón de la posición política en la que participa activamente, por ello, sus propuestas no pueden dejar de considerar los intereses prevalecientes, particularmente los de los gobiernos, instituciones y grupos con mayor poder económico y político.

Como pudo apreciarse, la perspectiva de la seguridad alimentaria en el mundo, empieza a cambiar y así debería de ocurrir en nuestro país pues, la deficiencia en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas en materia de esta seguridad, por parte de los gobiernos federales, estatales y municipales, es uno de los factores principales que está generando crisis alimentaria, problemas de salud nutricional y vulnerabilidad en la pequeña agricultura y el desarrollo rural.

Sin duda alguna, existen diferencias muy marcadas entre los países de primer mundo y el nuestro, pues en los primeros se preocupan por garantizar alimentos de calidad a sus pobladores, siguiendo toda una elaboración adecuada de políticas públicas y formulando alternativas como las agencias, que utilizan como metodología la buena ciencia, para continuar garantizándoselos, mientras que en nuestro país la formulación de políticas públicas sigue respondiendo a cuestiones de poder y económicas, dejando de lado los intereses de los mexicanos y sobre los cuales se tendrían que formular dichas políticas.

Las decisiones que se toman en el gobierno, siguen siendo muy centralizadas, por lo que su actuar se vuelve burocrático y no se reconoce que la inseguridad alimentaria es un problema multidimensional (teoría de los sistemas de Niklas Luhman) determinado por la disponibilidad en el acceso y aprovechamiento biológico de los alimentos y que para dirimirlo, la política pública debe de enfocarse simultáneamente en aumentar el ingreso, la producción y mejorar ese aprovechamiento biológico de los alimentos. Así, el tema de la seguridad alimentaria se ha ido insertando poco a poco en la opinión pública, en una sociedad inmersa en la globalización en donde conceptos como calidad y seguridad integral están siendo rápidamente aceptados, a la par que exigidos, de manera que la responsabilidad, el riesgo y la prevención son los nuevos retos a los que los distintos agentes implicados deben dar respuesta.

CAPÍTULO II. GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA: EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y LA GOBERNANZA

Introducción

De acuerdo a Aguilar (2008), hasta antes de la década de los 80's, abordar desde el punto de vista teórico los temas electorales, gubernamentales y hablar sobre los actores políticos en nuestro país, parecía una tarea poco fructífera, en donde muy poco o casi nada había que decir respecto a las transformaciones acontecidas en la práctica. Las aproximaciones teóricas, se orientaban a hacer diagnósticos, propuestas de mejoramiento de nuestro sistema político, a establecer comparaciones con los logros alcanzados en otros países en cuanto a las prácticas democráticas y, en el mejor de los casos, a ofrecer algunas perspectivas plausibles de cómo incentivar y fortalecer la transición política y a destacar algunos de los elementos clave que, según los estudios del campo, podían llevar a la tan ansiada modernización política, la cual en última instancia permitiría adecuarnos a las exigencias establecidas en el orden mundial.

Hoy en día, hemos pasados de la aspiración a la exigencia, de la posibilidad al hecho, pues nos enfrentamos a un panorama que ha roto la circularidad en la que nos desarrollamos durante años, un panorama que exige nuestra especial atención, sobre la manera en que se están administrando los recursos en los tres ámbitos de gobierno, las nuevas formas de participación, las nuevas prácticas políticas y las transformaciones que se han gestado hacia su interior, a fin de concretar la delimitación de nuevas fronteras.

Para ello es necesario no sólo rescatar retrospectivamente algunos de los principales sucesos que han acontecido en torno a la acción de gobierno, sino evidenciar las modificaciones que se han generado a partir de nuevas perspectivas; y sobre todo, empezar a dar cuenta de los nuevos desafíos a los que nos

enfrentamos. En este sentido, en el presente capítulo se hace una caracterización de la acción de gobierno en torno a Easton (1999) y Poggi (1997); para posteriormente, hacer un análisis de como la acción de gobierno ha influido en las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria en México, y como estas se han vinculado a nivel municipal a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales locales y de la gobernanza.

2.1. La acción de gobierno en torno a David Easton y Gianfranco Poggi.

Hablar de la acción de gobierno es hablar de una serie de aspectos que definen a la persona encargada de dirigir a una sociedad. Así, nuestros gobernantes deben tener la capacidad de guiarse bajo una correcta toma de decisiones, siempre en pro de ésta, además de entender las prácticas de dirigir, controlar y administrar adecuadamente a las instituciones que conforman al Estado.

En este sentido, Foucault (1978) hace un recorrido histórico para dar cuenta de cómo la práctica de gobernar evolucionó a lo largo de los siglos XVI, XVII y XVIII, iniciando su análisis con la manera en que Maquiavelo concebía el arte de gobernar, que como tal, debía tener una connotación más amplia y no sólo quedarse en la hecho de que el Príncipe fuera hábil para proteger a sus súbditos. Posteriormente, hace referencia a los textos anti maquiavélicos que concebían ese arte bajo términos más estrictos como el territorio, la población y la soberanía.

Así también, para su estudio, Foucault (1978) retoma a Rousseau y su concepción de economía política, para entender que gobernar un Estado era ejercer el poder en forma, según el modelo de la economía. De igual forma, hace un análisis del mercantilismo, viéndolo como el parteaguas que mostró la primera racionalización del ejercicio del poder como práctica del gobierno, siendo la primera vez que se comienza a constituir un saber del Estado susceptible de utilizarse para las tácticas del gobierno.

Al respecto Poggi (1997), nos menciona que el Estado es a quien se le reserva la tarea de gobernar, pero tal acción no se puede llevar si no se tiene en cuenta y no se relaciona con la política, pues es a través de ésta que los gobernantes toman las decisiones que dirigirán el rumbo económico y político de cualquier sociedad.³ Dentro de su análisis, destaca dos posturas que dan cuenta de la naturaleza de la política, la primera es la que plantea David Easton, en donde se entiende a la política como la distribución por el mando y la segunda es la que formuló Carl Schmitt, a partir de la distinción amigo/enemigo, lo que está bien y lo que está mal.

Para Easton (1999), la política se da en un grupo social limitado y dentro de un contexto interaccional, es decir, se da en un orden significativo y vital de la actividad social que involucra a grandes actores y tiene lugar en el centro mismo de la sociedad. Entonces, bajo esta perspectiva se entiende que Easton entendía a la vida política a través de la interacción de los procesos sociales relativamente ordenados.⁴ Pero, ¿qué es lo que distingue a las interacciones políticas de las demás interacciones sociales? La respuesta radica en que “las interacciones políticas se orientan hacia la asignación autoritaria de valores para una sociedad. Por consiguiente, la investigación política tratará de comprender el sistema de interacciones mediante el cual se hacen e implementan dichas asignaciones obligatorias o autoritarias” (Easton, 1999: 79)

Pero la asignación autoritaria de valores se puede dar en todas partes, en todo tipo de organizaciones, entonces, ¿cuál es criterio satisfactorio que hace falta para definir lo político? Easton (1999), para aclarar lo anterior hace una diferencia entre sistemas parapolíticos y sistemas políticos. Los primeros son aspectos de

³ Poggi utiliza la expresión gobernar “porque transmite apropiadamente la naturaleza asimétrica de las relaciones sociales a las que se refiere, y apunta al hecho de dar obediencia a órdenes de mando como la sustancia cotidiana de esas relaciones” (Poggi, 1997: 21).

⁴ “En su contexto más amplio, la vida política, a diferencia de los aspectos económicos, religiosos, etc. de la vida, se puede describir como un conjunto de interacciones sociales de individuos y grupos. Las interacciones son la unidad básica de su análisis” (Easton, 1999: 78).

subsistemas de una sociedad, es decir, son subsistemas de subsistemas, en donde sus miembros no aceptan las responsabilidades derivadas del hecho de que un agregado de personas conviva en una sociedad, comparta situaciones de vida y se vea obligado a tratar de resolver conjuntamente sus diferencias. Es importante mencionar que los sistemas parapolíticos se ocupan sólo de problemas relativos a las asignaciones autoritarias dentro de un grupo, en donde puede tener lugar una diferenciación de funciones, de modo tal que algunos grupos van adquiriendo roles mayores en la resolución de tales conflictos.

Por otro lado, el sistema político societario tiene un margen más amplio de responsabilidades que los sistemas parapolíticos de los subgrupos, abarca un ámbito más grande, tiene mayores poderes y evidencia autoridades que se distinguen por su capacidad especial para movilizar recursos y energías de los miembros del sistema y aplicarlos a objetivos amplios o específicos.

En el entendido de que un sistema político se caracteriza por que cuenta con instituciones políticas que ayudan a dirimir cualquier conflicto dentro de la sociedad, este se “identificará, pues, como una serie de interacciones abstraídas de la totalidad de la conducta social, mediante la cual se asignan autoritariamente valores en una sociedad. Las personas que intervienen en esas interacciones, es decir las que actúan en roles políticos, se llamarán genéricamente miembros del sistema” (Easton, 1999: 90).

Según Poggi (1997), es posible que la mejor manera de ver al estado moderno sea a través de un conjunto de dispositivos institucionales para gobernar, que tienden a operar por medio de las actividades continuas y reguladas de individuos que manejan ciertos cargos. En este sentido, el estado, como la suma total de esos cargos, se reserva a sí mismo la tarea de gobernar una sociedad territorialmente limitada.

En su análisis de la tarea de gobernar, Poggi (1997), también retoma a Schmitt, el cual nos menciona que la política está en función de las colectividades que buscan y no, la preservación de la autonomía e integridad de la sociedad y sostiene que la vida social es intrínseca desordenada y amenazante. Hace énfasis en que las interacciones relativamente ordenadas sólo pueden mantenerse dentro de contextos o sociedades separadas, cada una de las cuales debe mantener a raya la amenaza del desorden y del desastre permanentemente, planteada por otras sociedades exteriores que son enemigas de sus intereses y propensas a expandirse a sus expensas.

Además, Schmitt hace una separación entre la política y el derecho y manifiesta que la teoría legal debe reconocer la prioridad intrínseca de la emergencia sobre la rutina de la existencia social. Si bien es cierto que ambas posturas se contraponen y a la vez se concilian entorno al tema de la política y el arte de gobernar, se debe entender que la complejidad de los asuntos políticos, económicos y culturales que determinan el funcionamiento de las sociedades nos conducen a buscar y construir referencias teóricas con suficiente capacidad explicativa para entender por qué algunas sociedades poseen mayor grado de estabilidad que otras, ¿será acaso que se les gobierna “bien” porque el cambio institucional se desarrolla más y de manera satisfactoria?

Entonces, ¿cuál es la tarea de gobernar? Esta pregunta surge porque de ella dependerá que nuestros representantes a nivel federal, estatal y municipal reflejen resultados positivos al momento de cumplir con las funciones y competencias para las que fueron electos, ya que en términos de gestión, el gobierno debe atender la dirección económica, coordinada y eficaz de todos y cada uno de los servicios públicos y del Estado, comprendiendo que a la par de estos se debe tener en cuenta la equidad. En otras palabras, además de dilucidar sobre cómo se pueden ofrecer más y mejores servicios con los recursos disponibles (esto en términos de eficiencia); y cómo mantener su nivel óptimo (en términos de economía), con menos recursos, el gobierno también tendría que atender a la

disyuntiva sobre si los servicios gubernamentales están siendo destinados a fomentar la equidad social.

Lo anterior, porque como lo menciona Arbós y Giner (1993), la existencia del gobierno ha sido siempre una condición elemental para la posibilidad de una vida civilizada, ya que éste desde el momento de la aparición del Estado, y antes, consiste en una institución que se rige en el núcleo central de una comunidad política. Este núcleo; ostenta la autoridad suprema del Estado, es decir, su soberanía: ordena la vida política, económica y cultural; distribuye y redistribuye los bienes y recursos materiales que controla según su voluntad (atribuye ingresos, extrae impuestos y destina servicios y riqueza); otorga y quita privilegios y se responsabiliza de la gerencia de aquellos aspectos de la vida social que no pueden estar en manos exclusivas de un grupo en particular. Todas estas características se fundamentan en la legitimidad y la eficacia.⁵

En este sentido, la equidad social debe hacer énfasis en la igualdad en los servicios de gobierno, y propugnar la responsabilidad ética y profesional de los administradores gubernamentales en las decisiones y en el cumplimiento de los programas públicos. Esto, debido a que la acción de gobierno lleva implícita una sociedad moderna que exige un gobierno fuerte con capacidades institucionales bien definidas, para enfrentar las vicisitudes de los tiempos modernos o volátiles en los que se encuentra, sobre todo en la esfera económica, dada la falta de escrúpulos del mercado quien afecta a los que menos tienen y coadyuva con los de mayor solvencia económica.

La moderna sociedad solicita gobiernos democráticos, no en el sentido de que lleguen al poder por la mayoría del pueblo, eso ya es una realidad, sino que

⁵ El gobierno necesita de la legitimidad para que su existencia no sea precaria y de la eficacia para su estabilidad misma y para mantener el orden social. En este sentido, "cuando se cumplen con estas dos características se puede hablar de gobernabilidad, la cual es la cualidad propia de una comunidad política, según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de un espacio de mando, considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo." (Arbós y Giner, 1993: 23).

gobiernen con igualdad, transparencia, empatía, pluralidad, etc. Es incompatible tener gobiernos democráticos que no gobiernen de tal manera, pues la sociedad ya no desea gobiernos que tomen decisiones unilaterales, al contrario, ésta misma desea formar parte del proceso decisorio. Entonces, se torna necesario realizar cambios profundos en las prácticas del manejo gubernamental; prácticas acompañadas de características, tales como: la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental.

Lo anterior, nos permite comprender que la actualidad reflexionar sobre ese arte de gobernar enmarca polémica y discusión, por ejemplo, hablando de México, se puede decir que lleva muchos años inmerso en una larga crisis económica que se inicia en los años 70 y que, no obstante ligeras mejorías no termina de recuperarse. Millones de connacionales han visto caer su nivel de vida al de una generación anterior y muchos de los indicadores sociales se deterioran: el grado de escolarización desciende, reaparecen enfermedades erradicadas, aumenta la delincuencia, la corrupción alcanza niveles insospechables en el ámbito público y privado y, el gobierno actual que llega deslegitimado al poder, cada vez más pierde credibilidad, en especial porque la recuperación no se vislumbra a corto plazo, y la capacidad de posponer mejores condiciones de vida de millones de personas en situación de pobreza y extrema pobreza, parece haberse agotado

Ahora, la sociedad exige al gobierno aumentar sustancialmente su efectividad social; incorporar novedosas tecnologías administrativas y de gestión, profesionalizar permanentemente a todos y cada uno de los servidores públicos, garantizar una relación satisfactoria entre costos y resultados de los servidores públicos sin esperar mayores recursos, porque no se tienen y probablemente no se dispondrá de ellos en el corto plazo.

En consecuencia, el gobierno debe optimizar los recursos disponibles y adaptarse a las nuevas circunstancias, definiendo claramente sus fines. Habrá que administrar la escasez para atender las demandas sociales tradicionales, hoy

agravadas e intensificadas por la intensidad de las carencias y por el aumento de demandantes, pero también para afrontar nuevas exigencias con planteamientos y repuestas viables e innovadoras.

El gobierno no resolverá sus carencias ni enfrentará con éxito los retos actuales y futuros sumando o restándole a las acciones que se desarrollaban en el pasado de redefinir prioridades, de reformar a la sociedad, a su representación social y política, y hasta al Estado, sin mejorar en forma significativa su capacidad de gobernar y administrar bien a la esfera pública.

Una administración pública eficaz, previsora en vez de reactiva, racional y oportuna en el cumplimiento de sus cometidos, constituye la mejor garantía para un gobierno estable, fortalecido por una sociedad cada vez más organizada, participativa, responsable y comprometida con su propio mejoramiento social.

Según Kooiman (2005), la necesidad de contar con estructuras y procesos públicos de gestión ágiles y eficientes, representan un planteamiento que no puede omitirse. Un análisis prospectivo de la administración pública con vistas a constituirse, no sólo en una herramienta para la planeación, sino que, además y sobre todo, en una plataforma para la acción, debe necesariamente tomar en cuenta la modernización del país a la que se aspira y, a la par de los logros, las deficiencias e insuficiencias que aún presenta las actividades público-administrativas para contribuir a la gradual y firme realización del cambio deseable y necesario por la población y el mismo gobierno.

De tal manera, reflexionar sobre el gobierno en sus diferentes problemas y tendencias de evolución para, por ejemplo, incidir sobre su desempeño y las relaciones que deba estrechar con las múltiples organizaciones sociales, constituye una tarea prioritaria, permanente, e inagotable no sólo para los gobernantes y servidores públicos sino también para académicos, especialistas y sociedad en general.

En este sentido, se considera que el actuar del gobierno se ve reflejado a través de las políticas públicas, pues es a través de ellas que se resuelven problemáticas concretas a nivel federal, estatal y municipal. Atendiendo a esto, en el siguiente apartado se hace un análisis de como la acción de gobierno ha influido en las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria en México.

2.2. Las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria y su relación con el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales

Iniciaré este apartado con la siguiente pregunta: ¿qué papel juegan las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria vinculadas con el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales?

Lo anterior, porque al parecer a nivel municipal se observan las mismas problemáticas que a nivel federal, pues en este ámbito de gobierno se ven con más claridad las condiciones reales en las que descansan las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria, ya que al parecer éstas siguen atendiendo a cuestiones de poder y de intereses, más que a las necesidades de los productores agrícolas y de la población en general, que al final de cuentas son los que tendrían que verse beneficiados por ellas.

Desde esta perspectiva, “es importante que dentro de las administraciones municipales haya servidores públicos preparados que atiendan verdaderamente las necesidades de los pequeños productores agrícolas, que sepan gestionar apoyos económicos, de insumos, tecnológicos y técnicos, con la finalidad de brindarles las herramientas necesarias al momento de iniciar su actividad productiva que se traduzca en la producción de alimentos inocuos, de calidad y nutritivos que garanticen la seguridad alimentaria.” (Ziccardi, 1996: 54).

Esto, porque el gobierno local es donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y

en donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía. Así, el gobierno local debe cumplir con las funciones y competencias que legalmente le corresponden: representar a la ciudadanía ante los otros niveles de gobierno, administrar los recursos públicos, alentar la participación ciudadana, ejercer el gobierno democráticamente; etc.

Como lo menciona Alicia Ziccardi (1996) es precisamente en el nivel local, en el ámbito cotidiano, donde se ejercen los derechos ciudadanos, donde la gestión de bienes y servicios urbanos implica una relación directa entre la burocracia local y los usuarios, donde se pone a prueba la democracia territorial y donde la participación social puede incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas. Es por ello que la noción de gobernabilidad cuando se emplea en el análisis de los gobiernos locales debe considerar también, la eficiencia administrativa, y la capacidad de generar legitimidad y consenso.

En este sentido, “es importante rescatar que la magnitud de la crisis alimentaria en México requiere de la formulación de nuevas alternativas de políticas para solucionar el problema. Una de estas vías alternas le corresponde al actor municipal, el cual a pesar de sufrir intensamente el problema alimentario, no se caracteriza por aplicar políticas de este corte. Sin embargo, es preciso contextualizar que esto no es un proceso automático, ya que plantea una gran complejidad y requiere una actitud de corresponsabilidad de los estados y de la federación para dotar de mayores capacidades a los municipios del país”. (Salazar, 2010: 183).

Siguiendo a Salazar (2010), la crisis alimentaria municipal es uno de los procesos más alarmantes en México debido a su fuerte repercusión económica y social. Un dato revelador, es que en el año 2010, de los 2,442 municipios existentes en México, sólo 1,063 formaban parte del padrón del Programa Alimentario y Abasto Rural (PAR), principal programa de carácter alimentario asistencial del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa. Sin embargo, es importante hacer hincapié

en que este hecho no se ha traducido en estudios que incorporen a los municipios como planeadores y ejecutores de políticas dirigidas a solucionar el problema alimentario.

Es por ello, que a partir de lo expuesto anteriormente se hace un análisis del fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales, pues se considera que éstas son pieza clave en la eficacia de la formulación e implementación de las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria. De acuerdo a Sosa (2012) el fortalecimiento de estas capacidades tiene que ver con: proveer información sobre el avance relativo de una administración municipal e identificar áreas que requieran de más atención.

El índice compuesto de capacidades institucionales municipales (ICCIM 2008)⁶ mide cuatro dimensiones básicas de la arquitectura institucional de los gobiernos municipales de México. Este índice se compone de:

- 1) Capacidad fiscal: esta dimensión mide el esfuerzo recaudatorio y la inversión realizada en obra pública. Para ello capta información tanto del ingreso como del gasto público municipal.
- 2) Capacidad de dotación de servicios: esta dimensión capta el cumplimiento de algunas de las principales responsabilidades del gobierno municipal, medida por el nivel de cobertura de los servicios de agua y drenaje en el municipio, así como por la cobertura de recolección de basura y alumbrado público en la cabecera municipal.
- 3) Capacidad administrativa: es una dimensión que retrata distintos ámbitos de la administración pública municipal y se mide por la profesionalización de los titulares de las áreas administrativas, la existencia de planes y programas de

⁶ El Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCIM) fue propuesto en el Informe de Desarrollo Humano de Jalisco en 2009 pero con datos de 2004. Juan de Dios (2008) propuso el ICCIM con la intención de hacer comparaciones sobre el grado de desarrollo de las capacidades institucionales como un agregado de la capacidad fiscal, la capacidad administrativa, la capacidad de dotación de servicios públicos y la capacidad de rendición de cuentas. Dicho índice se generó a partir de bases de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004 (ENGM).

desarrollo y reglamentos municipales, la forma de administrar el catastro, y los recursos materiales e informáticos con los que cuenta.

- 4) Capacidad de rendición de cuentas: esta dimensión refleja la gobernanza local y mide los mecanismos e instancias de participación ciudadana y su incidencia en la gestión municipal, así como los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia establecidos por el municipio. (PNUD, 2009: 102).

De acuerdo al ICCIM, la capacidad institucional que se tendría que fortalecer a nivel local, para hacer eficaces, tanto la formulación, como la implementación de las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria, es la administrativa. Esto permitiría analizar si en México los municipios son capaces de poner en práctica políticas públicas que incrementen la seguridad de los alimentos en su espacio territorial y así, reducir problemáticas, como la desnutrición, sobre los niveles de bienestar de la población, las cuales inciden negativamente en el desarrollo de las regiones del país, sobre todo en las más marginadas.

El reto para el municipio es grande, pues en la actualidad la desigualdad social, la pobreza y la extra pobreza son elementos que le afectan directamente. Es por ello que necesita reconfigurarse y empezar a formular e impulsar políticas públicas que tengan como finalidad un desarrollo integral e incluyente de los actores políticos, sociales y civiles. Esto debería estar plasmado en la agenda municipal, la cual es la que guía el camino del municipio para cumplir con sus responsabilidades y obligaciones como nivel de gobierno.

Guillen (2005), nos menciona que la agenda municipal es un mecanismo importante, en el que de primera instancia se discuten los temas que se convertirán en las acciones de política llevadas a cabo en las administraciones locales. En este sentido, hay que entender que en el ámbito municipal, los planes y programas de política implementados, tienen la obligación de enmarcar procesos de maduración.

Al respecto, se “señala que la agenda municipal es un instrumento importante para proyectar y ordenar las prioridades que el proceso de modernización municipal y local exige, la cual en términos generales parece observar una tendencia hacia su formalización e institucionalización.” (Arellano, 2000: 24).

Lo anterior es claro, en el sentido de que en el ámbito local se debe empezar a contar con equipos de técnicos y profesionistas que elaboren planes y programas de gobierno en pro de la seguridad alimentaria, pues como se mencionó anteriormente, más de la mitad de los municipios de México enfrenta en algún grado la problemática de inseguridad alimentaria. Si bien los esfuerzos del gobierno federal para garantizar el acceso de la población a los alimentos, a través de diversos programas y políticas públicas, es un hecho que no se puede negar, no se han obtenido resultados alentadores.

Esto es una muestra de lo que actualmente refleja el orden mundial, el cual es inequitativo, la pobreza crece cada vez más en las regiones más pobres y menos desarrolladas, hay depredación del medio ambiente y a la población le cuesta cada vez más acceder a alimentos de calidad, suficientes, sanos y nutritivos, reflejándose la falta de capacidad por parte de los gobiernos por resolver estas problemáticas, por lo que el desarrollo local está en manos de sus comunidades.

Las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria deben empezar a transitar y a ser definidas por el uso de un poder político administrativo en los límites del bienestar social y mejoría de la calidad de vida de las sociedades, dentro de un marco legal-racional que garantice y respete las modalidades de autonomía civil y política en que se exprese la participación organizada de los ciudadanos. Esto es cada vez más evidente, pues uno de los factores que está generando inseguridad alimentaria a nivel municipal, es la falta de políticas públicas claras y bien diseñadas que estén dirigidas a apoyar el desarrollo rural y la pequeña agricultura, con la finalidad de que los productores generen alimentos de calidad que no pongan en

riesgo la salud de los habitantes, así como de forma suficiente que garantice su disponibilidad y acceso.

El escenario municipal-estatal de las políticas de asistencia social y seguridad alimentaria, tal como se conciben y se instrumentan desde círculos oficiales y de gobierno, lucen muy poco prometedoras, pues se siguen formulando sin la participación ciudadana. A sus escasos logros se le pueden atribuir varias razones para su bajo alcance que tiene que ver con fallas de técnicas de coordinación y planeación estratégica institucional y diseños erróneos desfasados con lo que muestra la realidad local.⁷

Por lo tanto, es importante resaltar que aún existen prácticas que devienen de un manejo clientelar de parte de las instituciones gubernamentales y de los partidos políticos, que siguen creyendo que los programas sociales se elaboran para satisfacer los intereses de un grupo minoritario. A pesar de que esta problemática ha estado presente, vinculada con el abandono histórico del campo, la situación actual exige que las soluciones se tienen que empezar a generar de manera inmediata; sin embargo, modificar la concepción de las políticas públicas para evitar que los programas dirigidos a la alimentación y contra la pobreza sigan siendo instrumentos políticos de los gobiernos, implica mirar hacia nuevos caminos para dar paso a otras interpretaciones de la realidad mexicana, que permitan dar cabida a generar consensos encaminados a resolver, de verdad, el problema de la inseguridad alimentaria.

De esta manera, “la magnitud del problema demanda que el actor municipal intervenga en el diseño e implementación de políticas públicas alimentarias, debido a que es allí donde el problema alimentario se expresa en toda su magnitud. En

⁷ “Un factor que incide en la no obtención de los resultados deseados, le corresponde al diseño de las políticas federales, ya que estas han sido meramente verticales, es decir, de arriba hacia abajo, donde el gobierno federal identifica el problema, obtiene la información, construye las alternativas, selecciona los criterios, y finalmente elabora el documento que contiene todos los lineamientos de la política. En este sentido, las políticas alimentarias aplican lineamientos homogéneos para poblaciones y entidades heterogéneas entre sí.” (Salazar, 2010: 192).

otras palabras, los municipios necesitan generar trajes a la medida en materia de políticas que atiendan el problema alimentario desde la perspectiva local. Es decir, políticas que contemplen todos los arreglos institucionales formales y no formales, así como las redes tejidas dentro de su espacio territorial, que permitan la solución integral del problema.” (Salazar, 2010: 192).

Todo esto conlleva a la necesidad de reducir la problemática a través de un diagnóstico que refleje sus condiciones reales, como parte de un propósito más amplio en donde se tome en cuenta la soberanía y la seguridad nacional, no dejando al margen la ecología, la globalización, el medio ambiente, la sustentabilidad y por supuesto los contextos municipales, es decir, que se tomen en cuenta todas las aristas de la actual realidad compleja.

Al ser la inseguridad alimentaria un tema de interés público, es necesario que se abra al debate público, en donde se discuta sobre el papel que actualmente juega la pequeña agricultura en nuestro país, la pobreza rural, la autonomía y la autosuficiencia alimentaria, la salud, la preservación de los recursos naturales y la reorganización de la manera de producir y comercializar.

Uno de los principales problemas de fondo es que la seguridad alimentaria, tal como se ha concebido por los gobiernos neoliberales, si bien establece el derecho a la alimentación en cantidades suficientes y nutritivas, no dice algo acerca del origen de los alimentos, ni quién los produce y bajo qué condiciones, por lo que esto da pie a que en una economía capitalista los exportadores de alimentos que controlan el comercio mundial argumenten que la mejor manera de que los países pobres logren su seguridad alimentaria es importando alimentos baratos. Y esto nos refleja una realidad en donde los pequeños agricultores no tienen cabida, ya que las empresas transnacionales con la ayuda de nuestros gobiernos controlan la cadena productiva de los alimentos, pasando por su venta, procesamiento y distribución.

Sin embargo, a nivel local es preciso contextualizar que esto no es un proceso automático, por lo que se requiere de un gran esfuerzo y una actitud de corresponsabilidad de los estados y de la misma federación para dotar y fortalecer de mayores capacidades a los municipios del país.

2.3. Las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria a nivel local y su relación con la gobernanza

Otro de los elementos que permitiría subsanar la problemática de inseguridad alimentaria que se vive en México a nivel municipal, es la gobernanza. Su análisis nos puede ayudar a generar un marco conceptual que nos haga referencia a las transformaciones del Estado en la actualidad. En este sentido, debemos entender que dicho término está lejos de tener un significado único y aceptado por todos. No obstante, puede identificarse en algunas de sus significaciones, como una serie de implicaciones que se refieren a los procesos de cambio en el Estado y su entorno, lo cual nos hace referencia a los debates teórico-conceptuales que también afectan a las nociones tradicionales de lo público.

En este sentido, “gobernanza es un concepto que en su connotación actual es producto del debate académico sobre las transformaciones del Estado, así como del discurso analítico y prescriptivo de diversos organismos y agencias internacionales. Al lado de otros conceptos como el de gobernabilidad y nueva gestión pública, es manifestación de una serie de cambios que han ocurrido tanto a nivel de concepción teórica como de realidad empírica acerca de lo que el Estado es, y de lo que debería ser.” (Serna, 2014: 201)

Siguiendo a Prats Catalá (2005) Desde mediados de los 90, especialmente en Europa, ha ido emergiendo un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar tienden a ser reconocidos como

gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global. La reforma de las estructuras y procedimientos de las Administraciones Públicas pasan a ser consideradas desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza.

Como lo menciona el autor, esto no quiere decir que se abandone la manera en que se trabaja la estructura, las funciones y los procesos de las organizaciones administrativas, sino que el estudio y los cambios que se den en éstos deben situarse en el ámbito de las interacciones entre lo público-privado-civil, es decir, en los desafíos que dicha interacción presenta para la actualización de las organizaciones públicas y sus capacidades de gobernanza tradicionales.

Con todo esto se alude, a través de una referencia cada vez más generalizada en el lenguaje político y administrativo, a la gobernanza, al gobierno interactivo, al gobierno emprendedor, al gobierno socio o facilitador. A ello corresponde también el actuar diario de los directivos políticos y gerenciales de nuestras administraciones públicas. La metáfora de las redes tiende a expresar esta realidad: la práctica cotidiana de los políticos y gerentes públicos pasa por crear y gerenciar estas redes de actores diversos, autónomos e interdependientes sin cuya colaboración resulta imposible enfrentar los desafíos más urgentes de nuestro tiempo.

Los nuevos modos de gobernanza de los que nos habla Prats Catalá (2005), que se reconocen crecientemente como gobernanza no significan anulación sino modulación y reequilibrio de los anteriores (burocracia y gerencia). La gobernanza, en la medida en que pueda ser considerada un paradigma, no tiene pretensiones de universalidad. En realidad sirve para comprender positivamente y reformar normativamente la estructura y procesos de gobernanza en todos aquellos ámbitos en que la burocracia o la nueva gerencia pública resultan inapropiados. Dichos ámbitos incluyen desde luego todas las actuaciones públicas relacionadas con los temas más complejos, diversos y dinámicos de nuestro tiempo. De ahí que con

razón pueda decirse que la gobernanza es el modo de gobernación, si no único, sí el característico de que empieza a mostrarse en nuestro tiempo.

Bajo estas perspectivas, B. Peters y Pierre (2005), nos menciona que la gobernanza es un mecanismo utilizado para nombrar los cambios a los que aspira el sector público. En este sentido, la lógica que subyace en el enfoque de la gobernanza es que mayor participación ciudadana traerá consigo mayor calidad en la tarea de gobernar. Esa lógica se basa en parte en principios democráticos y en parte en nociones administrativas y de eficiencia. El principio democrático que subyace en la gobernanza es que la ciudadanía debe tener más influencia en las políticas que se adopten en su nombre.

Según el autor, el modelo tradicional de gobernanza se basa en el rol del Estado y de sus múltiples organizaciones en la elaboración e implementación de las leyes. Este modelo no sólo está centrado en el Estado sino que, además, tiene una estructura jerárquica en la cual se da un proceso autoritario de toma de decisiones que se adoptan en el nivel más alto y que luego fluyen hacia abajo abarcando al resto de la administración pública. Más aun, en este modelo convencional la mayor parte de las acciones de gobierno ocurren en su interior, excluyendo a actores tanto de la sociedad civil como del ámbito internacional que pueden tener algún grado de influencia en dichas decisiones. Gran parte de este modelo se basa en la premisa de un Estado centralizado y en gobiernos sub-nacionales que son altamente dependientes del gobierno central.

En este sentido, "la Gobernanza se utiliza para resignificar el proceso que da sentido a la dirección de la economía y de la sociedad; y por lo tanto, se puede apreciar como una meta que direcciona la actividad gubernamental, que requiere mecanismos para identificar lo que la sociedad desea que se haga y, posteriormente, examinar los medios con los que se cuenta para alcanzar las metas colectivas. Así, es importante recalcar que cualquier interpretación de gobernanza debería enmarcar su atención en la persecución de las metas colectivas, más que

en las metas de actores individuales o de grupos específicos de interés.” (B. Peters y Pierre, 2005: 25)

Bajo esta perspectiva, la gobernanza no deja de considerar el tema que se relaciona con el rol de las acciones del Estado o de los actores sociales en el proceso, y lo deja abierto a un análisis y consideración desde un punto de vista empírico. Sin lugar a dudas, si se empieza con dicha definición, la mayor parte del análisis del proceso de gobernanza consiste en determinar el rol de varios de los actores y comprender algo sobre la interacción del Estado con los actores tanto sociales como internacionales involucrados en el proceso de gobernar.

La gobernanza, en el sentido más amplio de proporcionar dirección, puede obtenerse a través de métodos autocráticos; pero una gobernanza realmente más efectiva puede lograrse a través de medios democráticos. De esta manera, cuando se habla de gobernanza se debe considerar la cuestión, no tanto de cuáles actores serán dominantes, sino más bien cuáles serán los que dirigirán el rol funcional de la sociedad. Es por ello, que resulta crucial para estas perspectivas, elementos como los siguientes: por una lado, una mejor gobernanza mediante una mayor transparencia y responsabilidad de los ámbitos de gobierno, con alta calidad en la toma de decisiones políticas y en la formulación de políticas; y por el otro, una participación más amplia de todos los diversos grupos de interés de la sociedad civil.

Al respecto Aguilar (2008), hace todo un estudio acerca del campo cognoscitivo de la gobernanza y la analiza desde su concepción, su normalización y los retos a los que se enfrenta. Ante realidades cambiantes en los ámbitos político, social y cultural, para las Ciencias Sociales, entre ellas la Ciencia Política, se hace necesaria la construcción de categorías que nos permiten aplicar y comprender realidades. Independientemente de la posición ideológica que asumamos frente al fenómeno de la globalización, es evidente su dimensión política y social.

Por lo anterior, la gobernanza, o buen gobierno, es retomada como un elemento primordial para reinterpretar la estructura y funcionamiento del poder político. En México está pendiente una agenda con esa perspectiva, que incluya rendición de cuentas, responsabilidad, participación e integración regional como tareas primordiales de los diferentes ámbitos de gobierno; mismas que necesariamente tendrían que ir acompañadas de la acción de la sociedad civil y los agentes económicos como corresponsables del desarrollo.

“La palabra gobernanza, cuya primera aparición, en el siglo XV, es francesa, bajo la formación de *gouvernance*, recalca en el mundo anglosajón, a finales del siglo XVII -*governance*- y desde entonces es de circulación habitual como sinónimo del ejercicio del poder, de actividad gubernamental. De forma inesperada, a mediados de los ochenta, irrumpe como fuerza en los ámbitos institucionales ligados a los problemas del desarrollo, en especial en las organizaciones económicas internacionales, con un significado nuevo y más preciso.” (Aguilar, 2008: 15).

Pero esto iba más allá, la gobernanza tendría que funcionar no como un elemento que impusieran los organismos internacionales, sino como un concepto acuñado desde el gobierno mismo, es decir, un instrumento intelectual y político que, sea cual sea la especificidad de sus utilidades concretas, debía tener un objetivo principal: apoyar, es decir, en realidad dar una nueva connotación al fenómeno del poder político.

En este sentido, el buen gobierno se empezaba a gestar como una nueva perspectiva que estaría encaminada a entender el conjunto de valores, principios y normas formales e informales, que orientan el desarrollo del gobierno en acción. Lo anterior, es expresado así pues no olvidemos que un sistema es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de tal modo que todos los actores estratégicos se interrelacionan y resuelven sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales (instituciones) o informales, dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.

No se puede concebir el arte de gobernar, un país o una región tomando en cuenta solamente el papel que juegan los gobernantes o los poderes públicos. En sociedades complejas como México, muchos otros actores juegan un papel esencial: las empresas, la prensa, el conjunto de múltiples actores de la sociedad civil, etc. El concepto de gobernanza pone énfasis en esa condición.

El reto para la nueva tendencia de la gobernanza es darle un contenido sin la supremacía de la empresa o los agentes económicos, cuya visión es promovida por el Banco Mundial. Hay que revolucionar la noción de la gobernanza, dando precisión a algunos principios importantes, como por ejemplo:

- 1) Articulación de los niveles.
 - 2) Condiciones para permitir la acción positiva de los distintos actores.
 - 3) Lugar que ocupan y papel que juegan las organizaciones ciudadanas y sociales.
 - 4) Transparencia.
 - 5) Cuestionar la acción política.
 - 6) Construcción de debates públicos y decisiones políticas.
 - 7) Administraciones públicas verdaderamente más eficaces y eficientes.
- (Medrano, 2003: 38).

La idea de la gobernanza, convertida ahora en objetivo para una sociedad nacional, se puede situar en la confluencia de varios factores que la relacionan directamente con la sociedad civil: por un lado, la preeminencia de la comunidad sobre el individuo, enmarcado en una serie de valores y de orden, y por el otro, la percepción de un déficit democrático (en el amplio sentido) carente de honestidad y deficiencia.

En este sentido, a nivel municipal se puede ver a la gobernanza como ese elemento fortalecedor de la participación ciudadana y del actuar del gobierno local, con la finalidad de que éste trabaje más en los aspectos del desarrollo sostenible y

por ende en los económicos, apoyando a la pequeña agricultura, para evitar en gran medida la insuficiente producción de alimentos básicos por dificultades con los recursos agrícolas o sus usos, así como la inadecuada comercialización (distribución) de alimentos básicos, debido a malas condiciones físicas o económicas.

Así, la falta de seguridad alimentaria a nivel municipal es consecuencia de varios elementos que se relacionan entre sí y que en su conjunto configuran el estado crítico del campo mexicano. Es por ello, que se tiene que empezar a evaluar la manera en que esta problemática se debe resolver en este nivel de gobierno, a través de los planteamientos de la gobernanza, con la finalidad de ofrecer respuestas a partir de políticas públicas democráticas que garanticen la seguridad en los alimentos. Esto, partiendo del supuesto de que en la sociedad hay estructuras de dominación e intereses y por eso no se genera políticas de este tipo, ni estrategias de acción encaminadas a resolver problemas públicos a través del interés y la opinión de los grupos sociales afectados.

Dentro de este complejo contexto, es importante partir de un análisis sociocrítico del orden mundial actual, el cual de origen presenta sesgos e inequidades que, entre otras consecuencias, no está promoviendo la prevención de las enfermedades, pues cada día vemos que las sociedades se comparan con respecto a la injusticia, a la pobreza, a los problemas de seguridad alimentaria y a la depredación del ambiente. En esta medida, se deberían generar verdaderas políticas públicas locales en virtud de la gobernanza, que hagan participe a la sociedad desde su elaboración, pues es ésta la que al final padece la ausencia de dichas políticas y sufre los efectos de programas que sin fundamento aparecen sólo como paliativos.

En este marco local, la gobernanza debe surgir como una nueva forma de gobierno (en su sentido más amplio) en la que la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pase por la acción

aislada de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de elementos de coordinación a distintos niveles, de forma multiactorial, cuyo resultado, siempre incierto, dependa de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilidad y de legitimación de las decisiones.

Bajo esta perspectiva, la gobernanza viene a dar una respuesta a las necesidades de la población, es decir, el problema de la inseguridad alimentaria a nivel local tendría que analizarse bajo una nueva gestión pública en donde exista un rediseño de las organizaciones públicas, con miras hacia la mayor eficiencia y eficacia del aparato administrativo municipal.

Desde la gobernanza se propone que el nuevo aparato administrativo municipal introduzca en sus estructuras, lógicas y valores de las empresas privadas, como por ejemplo, iniciativas de medición y evaluación del rendimiento, sistemas de presupuestación y control, reingeniería de procesos administrativos y mejora en la distribución de los recursos humanos.

Así, a nivel local, bajo los postulados de la gobernanza, se le tendría que dar respuesta a la problemática de la inseguridad alimentaria a través de estructuras democráticas, en donde no sólo las autoridades, sino también la población afectada participen en la elaboración de políticas públicas para dar solución al mal acceso que se tiene en los alimentos, lo cual se ve reflejado en la pobreza, la salud y la crisis alimentaria.

Bajo esta misma visión se tienen que empezar a evaluar las necesidades humanas de índole compleja y observarlas desde todos los ángulos, determinando los elementos que las distinguen, la compleja relación que existe entre ellos, las funciones específicas que cumplen en cada caso y los intercambios que se requerirán entre los recursos una vez que se definan. Desde un enfoque de

gobernanza, la necesidad humana es la seguridad alimentaria, la cual tiene que observarse desde diferentes ángulos, que podrían ser el político, el cultural, el económico y el científico, en donde si uno de ellos falla, la seguridad alimentaria no se garantizará para la población.

Lo que se debe de incentivar es un fundamento sistémico que posibilite la evolución social para transitar de una diferenciación jerárquico-burocrática a una diferenciación funcional. Por ello, se puede afirmar que nos encontramos dentro de un proceso transicional, en donde el Estado debe de dejar de responder a cuestiones corporativas, particulares, de poder, partido o grupo, para en cambio optar por aquellas que posibiliten la respuesta oportuna a las necesidades de la población en materia de alimentación tanto en calidad, cantidad, disponibilidad y acceso a los alimentos, es decir, se tiene que evolucionar de esa diferenciación jerárquica en donde las decisiones se toman desde el centro, y pasar a una diferenciación funcional que tome en cuenta las necesidades de la población y que se vea claramente reflejado al momento de formular y evaluar una política pública en materia de seguridad alimentaria, pues si los gobiernos federales, estatales; y por ende, los locales, no empiezan a generar esto, la sociedad se enfrentará a problemas como la escasez de alimentos, la inseguridad en los mismos y aquellos derivados de la salud de las familias.

CAPÍTULO III. EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Introducción

Para poder hablar de los gobiernos locales, en primer lugar, es necesario entender que el municipio es una entidad política socio-cultural que sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los Estados de la Federación en su régimen interior, constituyéndose en la cédula básica de la división política del país, como lo establece el artículo 115 constitucional, el municipio es una entidad de carácter público compuesto por territorio, población y gobierno, por lo cual cuenta con personalidad jurídica propia, manifestada en su capacidad política, administrativa, patrimonial y reglamentaria.

En este sentido, el municipio es la institución básica de la vida política nacional, el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población. De acuerdo al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, el gobierno municipal se materializa en un Ayuntamiento de elección popular directa, investido de personalidad jurídica y patrimonio propios; es la institución que ostenta la representación política legal del municipio y tiene encomendada, además de las funciones propias de gobierno, la administración de los intereses generales de la comunidad. En este contexto, el Ayuntamiento posee autoridad legítima para el ejercicio del poder público.

De acuerdo al artículo 117 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, el Ayuntamiento se integra por:

- a) El Presidente Municipal, que es quien se encarga de la ejecución de las decisiones y los acuerdos tomados por el Ayuntamiento, al ser el representante político y administrativo del mismo.

- b) El Síndico o lo Síndicos, que son los que se ocupan de vigilar los aspectos financieros del Ayuntamiento y de representarlo jurídicamente en los litigios en los que este fuera parte.
- c) Los Regidores, que tienen a su cargo las diferentes comisiones de la administración pública municipal y su función es de inspección y vigilancia.

En relación a las competencias y facultades del gobierno municipal, éstas se encuentran establecidas, de manera general en el artículo 115 constitucional; y de particularmente en cada una de las Leyes Orgánicas Municipales, en donde se establece que entre el municipio y el Estado no habrá autoridad intermedia.

Según el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, es competencia del gobierno municipal dotar de servicios públicos, procurando que tales servicios sean aquellos que la población requiere en forma inmediata para un modo digno de vida. Estos servicios mínimos que debe atender el Ayuntamiento, con el curso de los Estados cuando así fuere necesario, son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, desarrollo agropecuario, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como aquellos servicios públicos que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de los municipios.

3.1. El papel de los gobiernos locales en México

Como se mencionó anteriormente, el municipio es la unidad administrativa en donde el gobierno y los ciudadanos tienen más cercanía, es ahí en donde se muestran con mayor claridad los problemas sociales, lo que permite a las comunidades exigir su pronta solución de manera oportuna, eficaz y eficiente. Lo anterior, puede generar tensiones en los gobiernos locales, ya que estos se tienen que enfrentar a los reclamos y en algunas ocasiones a la falta de recursos económicos para darles solución.

En este sentido, ¿Cuál es papel que desempeñan actualmente los gobiernos locales en México?

“Al completarse el segundo lustro del nuevo siglo, el panorama que ofrecen los gobiernos locales de México y de algunos otros países resulta por igual complejo y diverso. Esto no es necesariamente nuevo, pues como dan cuenta los muy diversos estudios y diagnósticos realizados en los últimos años, este nivel de gobierno ha sido objeto de múltiples transformaciones, algunas de ellas producto de los cambios demográficos y socioeconómicos característicos del paso de siglo.” (Ramos y Aguilar, 2009; Moreno, 2007, citados por Sosa, 2012: 172).

Bajo estas perspectivas, actualmente los gobiernos locales en México tienen que desarrollar al máximo sus capacidades para enfrentarse a esas transformaciones y para que en el nivel operativo, no se vean limitados y puedan generar soluciones a los problemas existentes, con la finalidad de reconfigurarse, implementando un cambio en sus conductas que les permita moldear sus acciones de gobierno.

Por lo tanto, es importante que los gobiernos locales empiecen a recibir las competencias y poderes de dimensión local que les permitan gestionar mejor en pro de los ciudadanos. Esto, “porque el gobierno local es donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y en donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía. Así, el gobierno local debe cumplir con las funciones y competencias que legalmente le corresponden: representar a la ciudadanía ante los otros niveles de gobierno, administrar los recursos públicos, alentar la participación ciudadana, ejercer el gobierno democráticamente; etc.”. (Chavoya, 2013: 23).

Como lo menciona Alicia Ziccardi (1996) es precisamente en el nivel local, en el ámbito cotidiano, donde se ejercen los derechos ciudadanos, donde la gestión de bienes y servicios urbanos implica una relación directa entre la burocracia local y

los usuarios, donde se pone a prueba la democracia territorial y donde la participación social puede incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas. Es por ello que la noción de gobernabilidad cuando se emplea en el análisis de los gobiernos locales debe considerar también, la eficiencia administrativa, y la capacidad de generar legitimidad y consenso.

3.2. Los retos actuales del gobierno local: el fortalecimiento de sus capacidades institucionales

Históricamente, el centralismo no permitió que algunas regiones del país se desarrollaran favorablemente. “Son de sobra conocidos los rasgos de elevado centralismo que caracterizaron el desarrollo económico de México hasta 1980. Los argumentos comúnmente empleados para justificar la concentración de actividades y riqueza en unas cuantas ciudades y regiones insistieron en la necesidad de aprovechar economías de escala y de soportar el proceso de desarrollo y de creación de infraestructura en las principales localidades urbanas del país. Los aspectos no considerados en estos argumentos son aquellos que limitaron el desarrollo del resto de las regiones y localidades no favorecidas por las decisiones centralizadoras. Tal fue el caso de las partes Sur y Suroeste, con excepción de los polos de desarrollo operados por la industria petrolera mexicana y por las actividades turísticas de impacto internacional como Cancún, Acapulco y Huatulco”. (Sosa, 2012: 35).

Pero lo anterior también se vio reflejado en el tema de las capacidades gubernamentales, pues de acuerdo a Pardo (1994), el gobierno federal y sus principales organismos descentralizados (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, FONATUR, etc.) fueron lo que contaron con la mayor parte de los recursos económicos y de capacidades para emprender una estrategia de desarrollo.

Siguiendo a Sosa (2012), a lo largo del siglo XX, los municipios experimentaron trabas en sus desarrollo por tres razones: a) fueron los que, por el fenómeno migratorio, aportaron población a los centros urbanos, cuando en la década de los 50's se vivió una fuerte urbanización, b) fueron los espacios a los que más se les ignoró, respecto de las políticas de infraestructura, y c) fueron las regiones que no recibieron inversión pública o privada para la industrialización. Pero esta situación empezó a cambiar en la década de los 80's cuando a través de nuevos procesos políticos y económicos alteraron los espacios territoriales.

En este sentido, los nuevos procesos políticos empezaron a voltear la cara hacia el ámbito local, posicionándolo como uno de sus ejes fundamentales. Aunado a esto:

“como reacción al elevado centralismo, las estructuras de representación política y social a escala local fueron las primeras en experimentar fuertes tensiones políticas y demandas por la modificación de los mecanismos tradicionales relativos a la obtención del poder político y al ejercicio de la autoridad pública. Como resultado de estas presiones, se modificaron los procedimientos electorales que luego darían paso a elecciones democráticas y a la llegada de nuevos grupos sociales y nuevos partidos políticos a posiciones de gobierno”. (Sosa, 2012: 38).

Pero más allá de la importancia que la democratización del poder en México ha generado en los diferentes sectores sociales, el ámbito local se debe empezar a reconfigurar bajo nuevas reglas, que le permitan formular estrategias de desarrollo basadas en sus propias condiciones locales y territoriales. Bajo esta perspectiva, la democratización ha permitido que los gobiernos locales revaloren su espacio como ámbitos de discusión política.

Debemos tener en cuenta que los municipios son espacios sociales de interacción humana, que si bien permiten entablar una cercanía entre el gobierno y la población, permitiendo que esta pueda generarle demandas inmediatas, también es cierto, que aun experimentan limitantes.

Al respecto:

“Los municipios, bajo este planteamiento cada vez son más dinámicos, heterogéneos. En general el panorama de los gobiernos locales es ampliamente complicado y diverso. Se han dado intentos para promover el nuevo orden institucional a través del nuevo federalismo, la descentralización, el impulso de la participación ciudadana y otros elementos que pueden definirse también como propios de la gobernanza. Sin embargo, no han tocado fondo los cambios en los cimientos institucionales.” (Estrada, 2013: 3).

Bajo estos planteamientos, son varias las debilidades que aquejan a los municipios y por ende a los gobiernos locales, limitándolos en su desempeño. A pesar de que la democratización que empezó a vivir el país en la década de los 80's, le dio otra perspectiva al municipio, desafortunadamente en la actualidad persisten inconsistencias en esta figura, pues el clientelismo, el nepotismo y el paternalismo, no permiten que exista, en términos de Estrada (2013), una calidad democrática en los gobiernos locales.

Aun cuando se le han hecho reformas al artículo 115 constitucional, en donde se le otorga al municipio la capacidad de cobro de predial y otros servicios, Bassols y Arzaluz (1996), sostienen que esta reforma hecha en 1983 fue limitada; y por lo tanto, no reflejó los cambios que se esperaban en torno a la autonomía financiera y política de los municipios. Bajo esta perspectiva debemos tener en cuenta que gran parte de los municipios en México, no tienen la capacidad administrativa o de personal para hacerse llegar de recursos propios, teniendo que sujetarse la mayoría de las veces a lo que les destine la Federación, situación que los limita mucho en la consecución de sus objetivos.

En este sentido, uno de los principales problemas a los que se enfrentan los gobiernos locales es la falta de autonomía presupuestal, y como lo menciona Gamiz (2010), los gobiernos locales tienen el sello de ser administrativamente ineficientes y financieramente insuficientes para enfrentar las necesidades de la población.

Pero, entonces si hay una limitante en las capacidades institucionales de los gobiernos locales ¿cuáles son los retos que guarda actualmente la gestión municipal? De acuerdo a Sosa (2012):

“Una de las formas más pertinentes para definir el estado que guardan las capacidades institucionales de gobierno entre los municipios mexicanos es relacionar tales capacidades con los procesos de desarrollo territorial (Ramos y Aguilar, 2009). Como tal, el desarrollo territorial se concibe como el conjunto de atributos que un territorio cualquiera muestra en términos de su estructura económica, el nivel de bienestar que su población goza y, sobre todo, los usos que se dan a sus recursos más tangibles –suelo, agua, biodiversidad, aire, recursos minerales, etc.-. El desarrollo territorial también se refiere a los vínculos que se dan (y a las formas que éstos adoptan) entre la región de referencia y otros territorios colindantes o remotos (Boisier, 2004).” (Sosa, 2012: 45).

Respecto a lo anterior, y siguiendo a Cabrero (2004), en México los gobiernos locales que se encuentran asentados en zonas metropolitanas, con los que cuentan con las mayores las mayores capacidades para generar progreso y crecimiento económico y social. Por otro lado, los gobiernos locales que se encuentran asentados en las zonas rurales y semiurbanas, cuentan con capacidades limitadas para desarrollar progreso y crecimiento.

De acuerdo a Estrada (2013), las limitaciones que guardan los gobiernos locales, que atienden a lo expuesto en el párrafo anterior, son las siguientes: a) Aun en la actualidad sigue existiendo una centralización en la toma de decisiones de los gobiernos locales, que atienden al Gobierno Federal y Estatal, b) En su mayoría el gobierno local se elige mediante un sistema de listas cerradas, con cláusula de gobernabilidad o mayoría. Esto impide contrapeso al Ejecutivo municipal, haciendo que las deliberaciones en el cabildo sean inexistentes, c) en la mayoría de los ayuntamientos existe insuficiente capacidad del personal, prevalece la carencia de profesionalización y servicio civil de carrera, y d) Los municipios carecen de mecanismos para promover la participación social.

Aunado a lo anterior, en el siguiente cuadro se muestra el estado actual en el que descansan las capacidades institucionales de los gobiernos locales en México.

Cuadro 1. Estado de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales en México.

Según Enrique Cabrero (2004)	Según Carrera et.al. (2010)
En el 64% de los municipios del país no existe reglamento interno básico de la administración municipal y en el 22% no está actualizado.	La calificación promedio otorgada a sus ciudades por parte de los residentes fue apenas aprobatoria (6 en una escala de 1 a 10).
En casi 80% no hay reglamento de planeación.	Pobreza, seguridad y corrupción fueron los principales problemas externados por los residentes.
En 52% no hay reglamento de obra pública. En 20% no hay un plan de desarrollo.	La confianza hacia las Entidades Públicas alcanzó una calificación promedio de 2, mientras que el grado de eficiencia de las autoridades se calificó en 3.
En el año 1995, 72% cobraba directamente el predial, en el año 2000, subió a 81%. Sólo en el 66% los valores catastrales están actualizados.	La calificación global otorgada hacia los servicios públicos de las ciudades fue de 4 en promedio.
En un 60% de los municipios del país no existe un área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto, tales como una oficialía mayor o una dirección administrativa.	La opinión hacia la situación económica de las ciudades externada por sus residentes fue de 3 en promedio.
El 75% reconoce haber recaudado impuestos y derechos. El 75% por debajo de lo presupuestado.	La evaluación sobre la calidad de vida en las 26 ciudades y zonas metropolitanas seleccionadas, refleja una brecha angosta entre la de mayor y menor calificación.

En el 17% de los municipios todavía no existe una sola computadora para tareas administrativas.	Empero, la evaluación arroja para todos los casos que el nivel de calidad de vida se ubica en un estrato medio.
En los municipios metropolitanos la totalidad de los directivos tiene estudios de nivel universitario. En los rurales, dichos puestos están ocupados por personal con nivel de primaria y secundaria.	Las principales diferencias entre las ciudades y zonas metropolitanas se localizan dentro de los factores asociados a la Competitividad y la Violencia Social.
La profesionalización es mayor cuanto mayor es el tamaño del municipio: en los municipios grandes, 36% de los funcionarios tiene dos trienios o más en la administración municipal, mientras que en los pequeños sólo el 9%.	Finalmente, prevalece una percepción negativa por parte de los residentes de las ciudades y las zonas metropolitanas, así como una tendencia a subvalorar su entorno.

Fuente: Elaborado por (Carrera et.al. (2004), citado por Sosa, 2012: 46).

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, aún hay varias limitantes que impiden que las capacidades institucionales de los gobiernos locales se fortalezcan, lo que resulta muy preocupante pues éstas son pieza clave en la eficacia de la formulación e implementación de cualquier política pública a nivel local. De acuerdo a Sosa (2012), el fortalecimiento de estas capacidades tiene que ver con: proveer información sobre el avance relativo de una administración municipal e identificar áreas que requieran de más atención.

Para tal fin, el índice compuesto de capacidades institucionales municipales (ICCIM) mide cuatro dimensiones básicas de la arquitectura institucional de los gobiernos municipales de México. Este índice se compone de:

- A) Capacidad fiscal: esta dimensión mide el esfuerzo recaudatorio y la inversión realizada en obra pública. Para ello capta información tanto del ingreso como del gasto público municipal.
- B) Capacidad de dotación de servicios: esta dimensión capta el cumplimiento de algunas de las principales responsabilidades del gobierno municipal,

medida por el nivel de cobertura de los servicios de agua y drenaje en el municipio, así como por la cobertura de recolección de basura y alumbrado público en la cabecera municipal.

- C) Capacidad administrativa: es una dimensión que retrata distintos ámbitos de la administración pública municipal y se mide por la profesionalización de los titulares de las áreas administrativas, la existencia de planes y programas de desarrollo y reglamentos municipales, la forma de administrar el catastro, y los recursos materiales e informáticos con los que cuenta.
- D) Capacidad de rendición de cuentas: esta dimensión refleja la gobernanza local y mide los mecanismos e instancias de participación ciudadana y su incidencia en la gestión municipal, así como los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia establecidos por el municipio. (PNUD, 2009: 102)

De acuerdo al ICCIM, y al análisis hecho hasta el momento, la capacidad institucional que se tendría que fortalecer a nivel local, para hacer eficaces, tanto la formulación, como la implementación de las políticas públicas, es la administrativa, pues a través de esta se haría más eficiente el manejo de los recursos económicos y humanos, perimiendo una mejor toma de decisiones al momento de resolver las problemáticas que le atañen día con día al gobierno local.

El reto para el municipio es grande, pues en la actualidad la desigualdad social, la pobreza y la extra pobreza son elementos que le afectan directamente. Es por ello que necesita reconfigurarse y empezar a formular e impulsar políticas públicas que tengan como finalidad un desarrollo integral e incluyente de los actores políticos, sociales y civiles. Esto debería estar plasmado en la agenda municipal, la cual es la que guía el camino del municipio para cumplir con sus responsabilidades y obligaciones como nivel de gobierno.

Guillen (2005), nos menciona que la agenda municipal es un mecanismo importante, en el que de primera instancia se discuten los temas que se convertirán en las acciones de política llevadas a cabo en las administraciones locales. En este

sentido, hay que entender que en el ámbito municipal, los planes y programas de política implementados, tienen la obligación de enmarcar procesos de maduración. Al respecto, se “señala que la agenda municipal es un instrumento importante para proyectar y ordenar las prioridades que el proceso de modernización municipal y local exige, la cual en términos generales parece observar una tendencia hacia su formalización e institucionalización.” (Arellano, 2000: 24).

3.3. Las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria: un análisis desde el fortalecimiento de las capacidades institucionales del gobierno local

De acuerdo al análisis que se realizó en párrafos anteriores, es entendible que el fortalecimiento de las capacidades institucionales es uno de los vínculos necesarios para la correcta implementación de las políticas públicas. Pero, ¿qué pasa cuando el encargado de implementar esas políticas públicas no está capacitado para hacerlo?

La respuesta es clara en el sentido de que en el ámbito local se debe empezar a contar con equipos de técnicos y profesionistas que elaboren planes y programas de gobierno en pro de la seguridad alimentaria, pues como se mencionó anteriormente, más de la mitad de los municipios de México enfrenta en algún grado la problemática de inseguridad alimentaria. Si bien los esfuerzos del gobierno federal para garantizar el acceso de la población a los alimentos, a través de diversos programas y políticas públicas, es un hecho que no se puede negar, no se han obtenido resultados alentadores.

Esto es una muestra de lo que actualmente refleja el orden mundial, el cual es inequitativo, la pobreza crece cada vez más en las regiones más pobres y menos desarrolladas, hay depredación del medio ambiente y a la población le cuesta cada vez más acceder a alimentos de calidad, suficientes, sanos y nutritivos, reflejándose la falta de capacidad por parte de los gobiernos por resolver estas problemáticas, por lo que el desarrollo local está en manos de sus comunidades.

Las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria deben empezar a transitar y a ser definidas por el uso de un poder político administrativo en los límites del bienestar social y mejoría de la calidad de vida de las sociedades, dentro de un marco legal-racional que garantice y respete las modalidades de autonomía civil y política en que se exprese la participación organizada de los ciudadanos. Esto es cada vez más evidente, pues uno de los factores que está generando inseguridad alimentaria a nivel municipal, es la falta de políticas públicas claras y bien diseñadas que estén dirigidas a apoyar el desarrollo rural y la pequeña agricultura, con la finalidad de que los productores generen alimentos de calidad que no pongan en riesgo la salud de los habitantes, así como de forma suficiente que garantice su disponibilidad y acceso.

El escenario municipal-estatal de las políticas de asistencia social y seguridad alimentaria, tal como se conciben y se instrumentan desde círculos oficiales y de gobierno, lucen muy poco prometedor, pues se siguen formulando sin la participación ciudadana. A sus escasos logros se le pueden atribuir varias razones para su bajo alcance que tiene que ver con fallas de técnicas de coordinación y planeación estratégica institucional y diseños erróneos desfasados con lo que muestra la realidad local.⁸

Por lo tanto, es importante resaltar que aún existen prácticas que devienen de un manejo clientelar de parte de las instituciones gubernamentales y de los partidos políticos, que siguen creyendo que los programas sociales se elaboran para satisfacer los intereses de un grupo minoritario. A pesar de que esta problemática ha estado presente, vinculada con el abandono histórico del campo, la situación actual exige que las soluciones se tienen que empezar a generar de manera inmediata; sin embargo, modificar la concepción de las políticas públicas

⁸ “Un factor que incide en la no obtención de los resultados deseados, le corresponde al diseño de las políticas federales, ya que estas han sido meramente verticales, es decir, de arriba hacia abajo, donde el gobierno federal identifica el problema, obtiene la información, construye las alternativas, selecciona los criterios, y finalmente elabora el documento que contiene todos los lineamientos de la política. En este sentido, las políticas alimentarias aplican lineamientos homogéneos para poblaciones y entidades heterogéneas entre sí”. (Salazar, 2010: 192).

para evitar que los programas dirigidos a la alimentación y contra la pobreza sigan siendo instrumentos políticos de los gobiernos, implica mirar hacia nuevos caminos para dar paso a otras interpretaciones de la realidad mexicana, que permitan dar cabida a generar consensos encaminados a resolver, de verdad, el problema de la inseguridad alimentaria.

De esta manera:

La magnitud del problema demanda que el actor municipal intervenga en el diseño e implementación de políticas públicas alimentarias, debido a que es allí donde el problema alimentario se expresa en toda su magnitud. En otras palabras, los municipios necesitan generar trajes a la medida en materia de políticas que atiendan el problema alimentario desde la perspectiva local. Es decir, políticas que contemplen todos los arreglos institucionales formales y no formales, así como las redes tejidas dentro de su espacio territorial, que permitan la solución integral del problema (Salazar, 2010: 192).

Como lo menciona Mora (2012), todo esto conlleva a la necesidad de reducir la problemática a través de un diagnóstico que refleje sus condiciones reales, como parte de un propósito más amplio en donde se tome en cuenta la soberanía y la seguridad nacional, no dejando al margen la ecología, la globalización, el medio ambiente, la sustentabilidad y por supuesto los contextos municipales, es decir, que se tomen en cuenta todas las aristas de la actual realidad compleja.

Al ser la inseguridad alimentaria un tema de interés público, es necesario que se abra al debate público, en donde se discuta sobre el papel que actualmente juega la pequeña agricultura en nuestro país, la pobreza rural, la autonomía y la autosuficiencia alimentaria, la salud, la preservación de los recursos naturales y la reorganización de la manera de producir y comercializar.

Uno de los principales problemas de fondo es que “la seguridad alimentaria, tal como se ha concebido por los gobiernos neoliberales, si bien establece el

derecho a la alimentación en cantidades suficientes y nutritivas, no dice algo acerca del origen de los alimentos, ni quién los produce y bajo qué condiciones, por lo que esto da pie a que en una economía capitalista los exportadores de alimentos que controlan el comercio mundial argumenten que la mejor manera de que los países pobres logren su seguridad alimentaria es importando alimentos baratos. Y esto nos refleja una realidad en donde los pequeños agricultores no tienen cabida, ya que las empresas transnacionales con la ayuda de nuestros gobiernos controlan la cadena productiva de los alimentos, pasando por su venta, procesamiento y distribución". (Mora, 2012: 8)

Sin embargo, como lo menciona Salazar (2010), a nivel local es preciso contextualizar que esto no es un proceso automático, por lo que se requiere de un gran esfuerzo y una actitud de corresponsabilidad de los estados y de la misma federación para dotar y fortalecer de mayores capacidades a los municipios del país. Esto, debido a que el diseño e implementación de las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria a nivel municipal es muy pragmático; y el problema en el amplio sentido, radica en la falta de estudios y estudiosos en este campo y en el poco reflexionado y documentado quehacer de los gobiernos municipales.

La problemática es compleja y mucho tiene que ver con la calidad en el servicio público y la falta de fortalecimiento en sus capacidades institucionales, pues al inicio de las gestiones municipales siempre nos encontraremos con debilidades en el personal, pues conocen poco o nada de la administración pública municipal, carecen de capacidad en la toma de decisiones, no cuentan con capacidad administrativa al interior de cada área (planeación, organización, ejecución, control y evaluación), les hace falta la capacidad para generar servicios y bienes públicos de calidad; con los recursos disponibles, carecen de iniciativa para incentivar el desarrollo local sin perder de vista las dinámicas y tendencias globales; y por lo mismo, son ineficientes al momento de poner en práctica la rendición de cuentas.

Como lo menciona Oliver Todt (2008) en su artículo *entre demanda social y regulación: la seguridad alimentaria*, existen diferentes maneras de concebir este tipo de seguridad en el mundo, es decir, se forman dos bloques que tienen diferentes perspectivas de análisis para su estudio, por un lado, se encuentra el bloque norteamericano que echa mano del análisis científico-“objetivo” que se orienta hacia los intereses de los productores y por otro, está la perspectiva europea que se basa más en la aplicación del principio de precaución y se orienta hacia la solución de las preocupaciones ciudadanas y políticas.

Lo importante aquí es que no importa cual modelo se utilice para analizar la seguridad alimentaria y en este sentido garantizarla a los pobladores de cualquier país, sino tomar en cuenta diferentes criterios subjetivos, que permitan profundizar en dicho análisis, pues lo que está en riesgo es la garantía en los alimentos y la salud de los individuos.

Así, “estos elementos subjetivos, podrían ser los criterios socioeconómicos, en la toma de decisiones políticas, en muchos países que siguen el modelo europeo. En este sentido, los gobiernos del mundo, al momento de empezar a legislar y a hacer un análisis profundo de la seguridad alimentaria, lo que deben tomar en cuenta son criterios como: los riesgos e incertidumbres ambientales, (impacto de los productos químicos, los efectos en la biodiversidad), la (in)dependencia de la alimentación a nivel regional o nacional, el papel y la influencia de las empresas multinacionales en el ambiente, las circunstancias económicas, políticas, sociales y culturales de los países en vías de desarrollo, el papel de los agricultores en la sociedad, los subsidios agrícolas, el tratamiento de los animales y plantas, así como el valor nutricional de la dieta”. (Todt, 2008: 187).

En esta vertiente, si desde el ámbito local, los gobiernos no están garantizando la seguridad alimentaria, estos deben voltear los ojos hacia la perspectiva mundial, ya que ésta se empieza a encaminar hacia la creación de agencias especializadas para que garanticen la seguridad en los alimentos, es decir,

que dichas agencias entrarían en coordinación con organismos jurídicos para que regulen la producción de estos, para que estén más controlados en cuanto a su consumo y distribución, con la finalidad de que los habitantes de las sociedades puedan tener también garantía en su salud.

Esta colaboración sería de vital importancia, porque así como existiría un control en la calidad de alimentos, las agencias estarían también comprometidas a brindarles a los productores capacitación para su buen desempeño, asimismo, éstas tendrían la obligación de enseñarles todo lo que se refiere al uso de las nuevas tecnologías, para hacer más eficiente el trabajo en el campo.

En muchos países, especialmente los adheridos al bloque europeo, en los últimos años han percibido un cambio importante en el control de la seguridad alimentaria, de estar orientada hacia la producción, a estar orientada hacia los consumidores. Esto se refleja por ejemplo, “en el traslado de responsabilidades que durante mucho tiempo estuvieron ubicadas en los ministerios de agricultura, hacia las autoridades sanitarias. También se muestra en las orientaciones (misiones, nivel de independencia) que se otorgan a las nuevas autoridades (agencias) en la materia”. (Todt, 2008: 187).

Como se mencionó en capítulos anteriores, el nivel de transparencia del nuevo sistema es diferente en los distintos países, por ejemplo, en Estados Unidos, las autoridades reguladoras de los alimentos dan información previa a las decisiones y en otros países no se da información hasta que no se tome una decisión en cuanto a seguridad alimentaria se refiere. Inclusive en este último caso no se publican con lujo de detalle las decisiones tomadas por las autoridades.

El objetivo principal de la política pública es superar la inseguridad y la vulnerabilidad alimentaria de la población (CEPAL, 2005). Por tanto, el índice de inseguridad alimentaria, refleja la ineficacia de la política pública alimentaria y en general de las Políticas Públicas. En México, aún no llegamos a la creación de esas

agencias que el mundo empieza a reclamar y por lo tanto, aún seguimos siendo sujetos de las decisiones que nuestros gobiernos toman en cuanto a seguridad alimentaria y salud se refiere.

Desde el punto de vista teórico, una buena política pública en materia de alimentación debe ser integral, sin embargo esta premisa enfrenta varios desafíos en el complejo contexto actual, ya que la seguridad alimentaria tiene que discutirse bajo tres elementos: los efectos de la crisis en los ingresos de las familias, los efectos del declive en la producción agropecuaria que repercute en los alimentos y la ausencia de políticas públicas que garanticen la seguridad en estos. En este sentido, uno de los problemas más difíciles que enfrenta la humanidad es la escasez de alimentos. Esto explica el hecho de que, así como la producción de alimentos crece, el número de personas con hambre también aumenta, en relación con la carencia de una distribución de alimentos. Y a todo esto se suma que la cadena alimentaria se vuelve vulnerable a la contaminación ambiental.

Sin duda alguna, existen diferencias muy marcadas entre los países de primer mundo y México, pues en los primeros se preocupan por garantizar alimentos de calidad a sus pobladores, siguiendo toda una elaboración adecuada de políticas públicas y formulando alternativas como las agencias, que utilizan como metodología la buena ciencia, para continuar garantizándoselos, mientras que en el segundo, la formulación de políticas públicas sigue respondiendo a cuestiones de poder y económicas, dejando de lado los intereses de los mexicanos, sobre los cuales se tendrían que formular dichas políticas.

Las decisiones que se toman en el gobierno, siguen siendo muy centralizadas, por lo que su actuar se vuelve burocrático y no se reconoce que la inseguridad alimentaria es un problema multidimensional (teoría de los sistemas de Niklas Luhman) determinado por la disponibilidad en el acceso y aprovechamiento biológico de los alimentos y que para dirimirlo, la política pública debe de enfocarse simultáneamente en mejorar su producción y aumentar el ingreso de las familias.

El tema de la seguridad alimentaria se ha ido insertando poco a poco en la opinión pública, en una sociedad inmersa en la globalización en donde conceptos como calidad y seguridad integral están siendo rápidamente aceptados, a la par que exigidos, de manera que la responsabilidad, el riesgo y la prevención son los nuevos retos a los que los distintos agentes implicados deben dar respuestas.

El escenario municipal de las políticas de asistencia social y seguridad alimentaria, tal como se conciben y se instrumentan desde círculos oficiales y de gobierno, lucen muy poco prometedoras, pues se siguen formulando sin la participación ciudadana. A sus escasos logros se le pueden atribuir varias razones que tiene que ver con fallas de técnicas de coordinación y planeación estratégica institucional y diseños erróneos desfasados con lo que muestra la realidad local.

En este sentido, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales es una realidad sobre la que se tienen que empezar a trabajar, pues las prácticas que devienen de un manejo clientelar de parte de las instituciones gubernamentales y de los partidos políticos, siguen creyendo que los programas sociales se elaboran para satisfacer los intereses de un grupo minoritario.

A pesar de que esta problemática ha estado presente, vinculada con el abandono histórico del campo, la situación actual exige que las soluciones se tienen que empezar a generar de manera inmediata; sin embargo, modificar la concepción de las políticas públicas para evitar que los programas dirigidos a la alimentación y contra la pobreza sigan siendo instrumentos políticos de los gobiernos, implica mirar hacia nuevos caminos para dar paso a otras interpretaciones de la realidad mexicana, que permitan dar cabida a generar consensos encaminados a resolver, de verdad, el problema de la inseguridad alimentaria.

CAPÍTULO IV. GOBERNANZA COMO MECANISMO DE GOBIERNO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Introducción

Actualmente, la seguridad alimentaria ha cobrado relevancia en el mundo y se ha convertido en uno de los temas que los gobiernos deben debatir bajo principios que tengan como fin último el bienestar de la sociedad. Así, bajo los postulados de la gobernanza, se le tendría que dar respuesta a la problemática alimentaria a través de estructuras democráticas, en donde no sólo las autoridades, sino también la población afectada participen en la elaboración de programas para dar solución al mal acceso que se tiene en los alimentos, lo cual se ve reflejado en la pobreza, la salud y la crisis alimentaria que desde hace varias décadas se observa.

Es por ello que el presente capítulo está conformado por tres apartados; en el primero, se da cuenta de la gobernanza como mecanismo de gobernación, analizando sus principios rectores y su viabilidad para conducir los asuntos públicos; en el segundo, se hace referencia a la gobernanza de la seguridad alimentaria, explicando el estado que guarda actualmente en el mundo y los retos a los que se enfrenta; por último, se habla sobre la gobernanza y la seguridad alimentaria en México, haciendo un análisis de las fallas que han tenido algunos programas sociales como el PESA y la Cruzada Nacional Contra el Hambre; y se expone la manera en que se tendría que estructurar un esquema de gobernanza para garantizar la seguridad alimentaria en México.

4.1. Gobernanza como modo de gobernación

Resulta interesante analizar la manera en que la gobernanza ha cobrado relevancia en el ámbito político, pues ha encaminado la acción de gobierno hacia términos más democráticos, en donde diversos actores juegan un papel importante, es decir, ya no solamente basta la opinión de los agentes políticos, los poderes públicos o los

gobernantes, sino que es imprescindible poner énfasis en las opiniones de la empresa, la prensa y el conjunto de los múltiples actores que se encuentran inmersos en la sociedad civil.

Pero, ¿Cómo llegamos a la concepción de gobernanza? Tal parece que las fallas del paradigma burocrático y de la Nueva Gestión Pública, nos han guiado hacia ella, entendiéndola en el estricto sentido como un nuevo estilo de gobernar. Así:

“La gobernanza se ha convertido en una palabra «fetiche» que hemos ido asumiendo de buena gana porque expresa una nueva forma entender los límites y oportunidades del Estado en sus relaciones con la sociedad. Y ello con independencia de que se utilice en muchas ocasiones por razones no estrictamente analíticas, académicas o científicas, sino puramente retóricas y, por supuesto, ideológicas”. (Natera, 2005: 55).

En este sentido, la palabra gobernanza nos hace referencia a un modo de gobernanza más cooperativo, en el que interactúan tanto el sector privado, como el público; y esto es entendible, pues como muchos autores los han mencionado, la gobernanza también surge como un mecanismo que viene a dar respuesta a las crisis de gobernabilidad, las cuales se enmarcan en la ineficiente respuesta que los gobiernos otorgan a las demandas de la sociedad. Entonces, este nuevo paradigma, en tanto nuevo estilo de gobierno, se caracteriza por una mayor interacción entre la sociedad civil, el Estado y los actores no estatales.

Por lo anterior, es de gran importancia resaltar que la gobernanza está a favor de la coordinación entre los diferentes actores que funcionan dentro de un sistema político, en donde se llevan a cabo prácticas de control e intercambio en las decisiones propias de los sistemas democráticos. Bajo esta perspectiva, Kooiman (1993), nos dice que dentro de las características principales que definen el paradigma de la gobernanza podemos encontrar las siguientes: a) ya no es tan exclusivo el papel que juegan los actores estatales en la gestión de los asuntos

públicos, b) reconoce la importancia que tienen los actores sociales en la toma de decisiones en materia de asuntos públicos, c) hay interdependencia entre los actores sociales y los políticos, pero a su vez convergen en la toma de decisiones públicas y en las responsabilidades de carácter colectivo.

Lo anterior nos lleva a pensar en lo que autores como Luis F. Aguilar (2009), Joan Prats (2005) y Jan Kooiman (2005) han denominado como carácter descriptivo y carácter normativo del concepto de Gobernanza, en donde el primero, nos hace referencia a todos aquellos cambios que ha experimentado la relación entre la sociedad y el gobierno, que han dado pie a reformar la conducción de la sociedad misma, pero también, este carácter analítico da muestra de una mayor capacidad que empiezan adquirir otros actores (empresa, sociedad civil, organismos internacionales, etc.) en la toma de decisiones de los asuntos públicos y por ende, en la elaboración de las políticas públicas.

Por otro lado, el carácter normativo nos conduce a pensar en la gobernanza como sinónimo de “buen gobierno”, en donde se toman decisiones que mejoran la práctica de gobierno. Dicha acepción se gesta de los organismos internacionales como el Banco Mundial, la OCDE, etc. Entonces, este enfoque normativo puede verse como una condicionante para que las instituciones gubernamentales funciones de manera correcta y lleguen a alcanzar un grado de gobierno ideal, que esté a la altura de las exigencias de las sociedades contemporáneas. Al respecto:

“La idea de “buena gobernanza” estuvo ligada inicialmente a los proyectos de ayuda al desarrollo impulsados por el FMI, PNUD o el Banco Mundial durante la década de los noventa. Posteriormente ha ampliado su espacio de significación para aludir de modo general a la adecuación de las capacidades institucionales de los sistemas políticos nacionales (y organizaciones supranacionales) para promover el desarrollo político, social y económico. A pesar de que se sigue apostando por la dimensión económica de la “buena gobernanza” para la valoración del éxito o fracaso en el desarrollo de los países en consonancia con aquellos proyectos de ayuda al desarrollo inspirados en la ortodoxia neoliberal (privatización y desregulación,

liberalización del comercio, estabilidad macroeconómica, políticas de ajuste presupuestario, etc.), lo cierto es que actualmente las variables propias de la dimensión político-institucional de la “buena gobernanza” han cobrado un peso decisivo. Se entiende que el desarrollo económico no puede abordarse de forma aislada y está íntimamente conectado a la calidad de las instituciones políticas y de las relaciones Estado-sociedad civil”. (Natera, 2005: 56).

Respecto a lo anterior, cabe señalar que lo que ha distinguido al concepto de gobernanza, desde sus orígenes, ha sido el hecho de demostrar que la sociedad puede trascender la acción de gobierno, ya que los gobiernos, tuvieron que redefinirse para que la sociedad misma no entrara en decadencia y para que alcanzaran sus objetivos en el terreno económico social, integrando en su toma de decisiones a agentes económicos y sociales que fueran independientes y que su actuar no se apegara únicamente a la lógica política.

Es por ello que actualmente, varias políticas sociales y diferentes servicios públicos han comenzado a reestructurarse y a pensarse bajo una lógica que ya no fuera exclusivamente gubernamental, sino que incorporara mecanismos de mercado y de participación de la sociedad, mismos que atacarán problemas sociales y proyectarán futuros deseados.

Así, la gobernanza viene a ser modelo de expansión que abandera el desarrollo social, fruto de las crecientes y cambiantes interdependencias sociales. La mayoría de los conceptos de gobernanza destacan este aspecto, así como el de la diferenciación y la integración. En este sentido, cuando las sociedades contemporáneas son analizadas es importante tomar en cuenta, su diversidad, su complejidad su dinamismo para comprender los fenómenos gubernamentales y sociopolíticos. Es por ello que la gobernanza en su definición más general analiza el funcionamiento del Estado, pero también, su interacción y relación con los diferentes actores públicos y privados, lo que da como resultado un espectro amplio y complejo en donde también está en juego el papel de la sociedad civil.

Como lo menciona Prats (2005), en su expresión más general, la gobernanza nos da la pauta para comprender el equilibrio que se da entre el Estado y la sociedad civil, el cual nos da como resultado una tipo de ciudadanía activa que participa y se integra en el acontecer de lo público, pero que a su vez la vincula a debates más amplios en torno a la democracia deliberativa, el comunitarismo y la visión neorrepública de la sociedad civil.⁹

Pero, ¿Por qué la gobernanza nos da la pauta para esto? Por un lado, se presenta como un mecanismo alternativo que permite la regulación política, social y económica, tanto en el nivel local, como en el global, pero a su vez es una nueva herramienta que redefine y reestructura el espacio político, y los fundamentos democráticos de la sociedad civil. Por otro lado, viene a ser una percepción neoliberal que permite hacer más eficiente la gestión técnica y operativa de los recursos públicos, a través de la relación entre lo público y lo privado, o inclusive a partir de la privatización del campo público y de la decisión política. Lo anterior, podría terminar por justificar las reformas neoliberales en el terreno político, económico y social. Sin embargo, más allá de las varias interpretaciones ideológicas que se le pueden otorgar al concepto de gobernanza y del esfuerzo por emplear una definición común, ésta tiene la capacidad de ser un modelo amplio que permite su aplicación en diferentes campos.

En este sentido, la gobernanza se empieza a gestar como un modelo que se enfoca en comprender los valores, principios y normas formales e informales, que tienen la capacidad de conducir el desarrollo de todo gobierno, bajo esta

⁹ De acuerdo a Mayntz (2001), si bien el concepto de sociedad civil tiene fuertes y diversas implicaciones normativas, la idea central que se pretende destacar es que la gobernanza democrática tiende a ser más viable cuando hay una sociedad civil fuerte e integrada, funcionalmente diferenciada en subsistemas (dispersión del poder) y bien organizada en la que existan actores corporativos autónomos y hábiles para negociar con intereses opuestos y con las autoridades estatales que representen diferentes demandas e intereses sociales. Por otro lado: “una sociedad civil fuerte es quizá más importante en relación con los aspectos democráticos de la gobernanza, pero probablemente no sea tan importante de cara a la eficacia del proceso en sí mismo”. (Peters y Pierre, 2000: 39).

perspectiva, las redes juegan papel importante pues son las que conducen el juego político de los diferentes actores, los diferentes procedimientos y por ende, los medios que son legítimos para la acción colectiva. Así:

“La importancia creciente de las redes de políticas constituye uno de los rasgos singulares en la forma moderna de gobernar. Se está produciendo una transformación significativa en los roles de las autoridades estatales con el paso del ejercicio jerárquico y unilateral de la regulación política (gobierno) a la gestión de redes de actores individuales o colectivos de diversa naturaleza (gobernanza)”. (Natera, 2005: 60-61).

Lo anterior, es expresado así pues siempre debemos tener en cuenta que cualquier sistema es gobernable, cuando se estructura sociopolíticamente de tal manera que todos y cada uno de los agentes o actores que lo conforman se vuelven estratégicos, se interrelacionan y tienen la capacidad de resolver sus conflictos a través de un sistema de reglas y de procedimientos formales (instituciones) o informales, dentro del cual formulan sus visiones, expectativas y estrategias.

Entonces, ¿cuál es la importancia de las redes en un modelo de gobernanza? Al respecto Guy Peters y Pierre Jon (2005) nos mencionan lo siguiente:

“Tal vez, el rasgo dominante del modelo de la gobernanza es el argumento de que las redes han llegado a dominar la política pública. La argumentación es que este conjunto amorfo de actores son los que controlan la política —no instituciones formales de elaboración de políticas en el gobierno—. Las agencias estatales pueden dar algún *imprimatur* en la política pública, sigue la argumentación, pero la acción real ocurre dentro del sector privado. Además, en una versión más extrema de esta argumentación, si los gobiernos tratan de controlar las políticas, estas redes son suficientemente elásticas y con capacidad para autoorganizarse y evitar el control del gobierno”. (Guy Peters y Pierre Jon, 2005: 125).

De acuerdo a Marsh (1998), en las redes de políticas, el Estado y la sociedad se acoplan de modo flexible, de tal manera que la interacción en el interior de la red

puede ayudar a crear consenso; y por lo tanto, se pueda facilitar la formación de una política pública, lo cual ayudaría a que encuentre menos resistencias en el momento de su aplicación. Esta manera de elaboración de políticas se adapta mucho mejor a los escenarios en donde las sociedades son muy complejas y dinámicas, en donde la coordinación resultaría difícil, cuando no imposible desde el punto de vista práctico, si el Estado interviniera de forma monopolística o exclusiva.¹⁰

Si en las redes políticas el Estado y la sociedad se acoplan bien y esto permite la generación de políticas públicas, ¿dónde queda el sector privado?

“Se ha discutido mucho sobre la influencia del sector privado en las políticas públicas a través de estructuras a distintos niveles de formalidad, pero esta concepción nos lleva a tratar el tema del dominio. Este dominio es posible en parte porque el Estado ha sido deslegitimado. La pérdida de legitimidad se produce, en parte, porque los actores estatales son demasiado torpes, burocráticos y dependientes de la trayectoria realizada y, en parte, por el control de la información y de las estructuras de implementación que ejercen los actores privados. Parece que, haga lo que haga, el Estado lo hace mal, mientras que el sector privado (lucrativo o no lucrativo) es más eficaz”. (Guy Peters y Pierre Jon, 2005: 125).

Respecto a lo anterior y bajo las premisas de la gobernanza, el Estado no queda relegado, pero cambia su papel, pues en la toma de decisiones y en la formulación de políticas pública, ahora influye, en vez de controlar directamente. De acuerdo a Guy Peters y Pierre Jon (2005), los actores gubernamentales se muestran en un proceso continuo de negociación con los miembros de sus redes relevantes. Lo que ha cambiado, sin embargo, es que estos actores

¹⁰ De acuerdo a Prats (2005), entre las ventajas de las estructuras en red se suele destacar su capacidad para fomentar la eficacia y la innovación. Se entiende que son instrumentos adecuados para la creación y el acceso al conocimiento tácito, permiten acceder a una variedad mayor de fuentes de información, proporcionan mayores oportunidades de aprendizaje, así como bases más flexibles y estables para la coordinación.

gubernamentales ahora negocian como si fuesen iguales y no con la capacidad de recurrir siempre al poder si la decisión que se toma no es la que quieren.

Bajo estos mecanismos es que se tiene que comprender la idea de gobernanza, y se tiene que empezar a dar cierta precisión a algunos de sus principios importantes, como por ejemplo: la articulación de las redes, las condiciones que permitan una acción positiva entre los distintos actores que se encuentran en el juego político, definir y detallar el lugar que ocupan y el papel que desempeñan las organizaciones ciudadanas y sociales, la transparencia, el cuestionamiento de la acción política, la construcción de debates públicos y decisiones políticas, y la visión de una administración pública, un Estado, un mercado y una sociedad civil; verdaderamente más eficaces y eficientes.

Entonces:

“La literatura sobre análisis de redes coincide en destacar tres características definitorias mínimas de las redes de gobernanza: la existencia de una estructura multipolar o, dicho de otro modo, la ausencia de un centro decisor que determine los procesos de adopción de decisiones de forma monopolística o exclusiva; la interdependencia entre los actores y la tendencia a desarrollar procesos y alcanzar resultados de forma relacional; y la existencia de interacciones con un grado aceptable de estabilidad. Lógicamente, ello no impide que determinados actores (en particular, las autoridades gubernamentales) puedan ejercer una mayor influencia en los procesos decisionales, pero sin determinarlos”. (Natera, 2005: 61).

De acuerdo a Davies (2011), Las redes constituyen, en cierta manera, en un dogma. Aunque las teorías de redes tienen su origen en aspectos intelectuales, ontológicos y epistemológicos, gran parte de su análisis se centra en la manera de abordar el poder político. Así, la tarea de gobernar consiste en movilizar y coordinar “el poder para”; es decir, la capacidad de actuar a través de redes, las cuales pueden ser de carácter tanto gubernamental como no gubernamental.

Según Davies (2011), la gobernanza por redes nos hace referencia a un modelo en el que el poder del Estado se abre funcionalmente a distintas organizaciones públicas, privadas y benéficas, las cuales van a interactuar entre sí, con la finalidad de encaminar la acción de gobierno. Es por ello que al hablar de redes en un paradigma como el de la gobernanza, se articulan diferentes actores, públicos, privados y semipúblicos que, por un lado pareciera que son dependientes los unos de los otros respecto a sus capacidades y recursos mientras que, por el otro, son autónomos en la medida en que no están manipulados por alguna organización superior.

Para formar parte de una red de gobernanza, los actores políticos deben mostrar su interés por los asuntos políticos, que se reflejan en la adecuada formulación de políticas públicas y contribuir con recursos y capacidades de cierto valor para los otros actores, es decir, la clave está en acentuar una perfecta coordinación que se manifestará en la correcta conducción de la sociedad civil. Por su parte, las relaciones de interdependencia significan que los distintos actores en red están organizados y relacionados de forma horizontal, pero esto no significa que sean iguales en términos de autoridad y de recursos.

Entonces, los miembros de las redes tienen a interactuar a través de negociaciones que conllevan a una deliberación. Los actores de la red pueden negociar sobre la distribución de los recursos con el fin de maximizar los resultados. Sin embargo, la deliberación dentro de las redes de gobernanza rara vez dará lugar a consensos unánimes, ya que tiene lugar en un contexto de intensas luchas por el poder que tienden a reproducir el conflicto y el antagonismo social. Por eso, la acción conjunta a menudo se basa en un consenso preliminar en el que se aceptó una propuesta a pesar del desacuerdo persistente. Bajo esta perspectiva, se expresa lo siguiente:

“En este sentido, el trabajo de Jonathan S. Davies plantea una clara diferencia entre el ideal y las condiciones reales de la gobernanza de redes; destaca las fallas en tres ámbitos posmodernos que entran en contradicción: a) el mercado; b) la

conciencia de clase, y c) el Estado. Bajo la concepción de redes, estas contradicciones del proyecto neoliberal se presentan como elementos de cambio de la hegemonía a la dominación. En la medida en que se abren los canales de colaboración con las estructuras gubernamentales, los grupos disidentes son cooptados y se disuelve su capacidad de organización y movilización independiente y, en el mismo sentido, como socios colaboradores del Estado se desdibujan las clases sociales y con ellas su poder real en la estructura social". (Moreno, 2012: 215).

Pero, ¿Las redes son un error en la modelo de la gobernanza? De acuerdo a Guy Peters y Jon Pierre (2005), no es que las redes sean malas o limiten el funcionamiento del Estado en los asuntos públicos, más bien permiten la inclusión de otros actores en el juego, de tal manera que la combinación de recursos tanto privados como públicos permitan dar respuestas positivas a las demandas de la sociedad civil.¹¹ El peor de los escenarios, es el que se planteó en el párrafo anterior.

Aunado a lo anterior, el modelo de la gobernanza, en tanto modo de gobernación, es visto como un nuevo mecanismo democrático. De acuerdo a Guy Peters (2005), un elemento alternativo de reforma del sector público es involucrar más a la ciudadanía en la toma de decisiones de los asuntos públicos, es decir, en la acción de gobierno y la formulación de las políticas públicas. Este estilo de

¹¹ "La utilización de partenariados público-privados para las políticas indica la disposición del gobierno que interviene en el marco de la gobernanza para desarrollar mecanismos alternativos de diseño e implementación de políticas. Esta buena disposición para innovar en la selección de instrumentos de políticas puede ser vista más globalmente, ya que la gobernanza implica el uso de un repertorio más amplio de instrumentos de los que podrían ser usados por un sector público más tradicional. Los gobiernos tienen a su disposición un gran número de instrumentos, pero tienden a centrarse sólo en aquellos más familiares que implican una intervención directa. La adopción de la perspectiva de gobernanza en sus funciones y sus oportunidades permite a los gobiernos comprobar que pueden utilizar una serie de formas de intervención menos directas como mecanismos para conseguir sus fines. Estos instrumentos pueden parecer en primera instancia menos seguros que los instrumentos más antiguos, pero en una versión del sector público en red con actores público-privados más poderosos pueden ser más efectivos". (Guy Peters y Jon Pierre, 2005: 126-127).

governar ha estado presente por varios años en Europa y en países como EEUU y Canadá, dando paso a un gobierno participativo al cual le interesa el bienestar social y económico de su sociedad, esto se da así, porque la lógica indica que a mayor participación ciudadana, mayor será la calidad de la tarea de gobernar.

Esta lógica se basa en dos aspectos, por un lado, los principios democráticos; y por el otro, las nociones de una administración pública más efectiva. Según Peters (2005), la lógica democrática atiende a que la ciudadanía debe tener más influencia en la elaboración de las políticas, pues al final de cuentas, es ella quien se ve beneficiada o afectada por su implementación. En democracias como la nuestra, esta participación solo se ve reflejada el día que hay elecciones, pero la gobernanza, a través de sus principios, indica que los ciudadanos deben tener la capacidad de influir en la formulación, dirección, organización, implementación y evaluación de las políticas. Por otro lado, la lógica administrativa se manifiesta cuando las organizaciones se hacen más abiertas y participativas, permitiendo que los empleados se sientan más motivados de invertir su tiempo en ellas y que los clientes tengan acceso a respuestas positivas cuando les demanden algo.

Entonces, ¿Cómo puede verse al modelo de gobernanza como mecanismo de gobierno? Dadas las consideraciones anteriores, se expresa lo siguiente:

“La gobernanza propugna por la descentralización en la toma de decisiones y “como modelo para el sector público y la administración pública plantea algunos retos fundamentales a las formas tradicionales de gobierno y a la Nueva Gestión Pública. Representa un intento por sobrepasar las jerarquías y el control de arriba-abajo dentro del propio sector público, y entre éste y la sociedad. Estas intenciones son, por supuesto, laudables en cualquier contexto democrático, deberían contribuir a aumentar la legitimidad del sector público y de hecho podrían fortalecer la capacidad del gobierno para el logro de sus objetivos”. (Peters, 2005: 592).

En este sentido, el análisis de la gobernanza como mecanismo de gobierno puede servir de base para emprender un camino en el que se discutan las

transformaciones que en la actualidad requiere el mismo Estado. Así, se debe entender que la gobernanza es un término que está lejos de tener un significado único y aceptado por todo, pero si nos acerca a los procesos de cambio que empieza a experimentar el Estado, el gobierno y su entorno, lo cual ha dado la pauta para generar debates teórico-conceptuales que repercuten en las ideas tradicionales de lo que significa lo público.

Bajo esta perspectiva, la gobernanza es un concepto que en su dimensión actual es resultado de los debates académicos sobre la reconfiguración del Estado, así como del discurso prescriptivo y analítico de los organismos internacionales. A la par de otros modelos como el de la gobernabilidad y el de la Nueva Gestión Pública, ha contribuido a una serie de cambios tanto a nivel teórico como empírico de los que el Estado, el gobierno y la sociedad son, y de lo que debería ser.

“Esta perspectiva estado-céntrica permite la consideración del Estado tanto como variable dependiente como independiente. En este último caso, el papel del gobierno es de hecho uno de los aspectos capitales de la gobernanza. La presencia del Estado en los procesos de gobernanza puede ir desde su contemplación como coordinadores hasta ser uno tan sólo de los actores políticos más relevantes del proceso de gobernanza. Una de las cuestiones centrales consiste en llegar a saber en qué medida la gobernanza altera el poder y las capacidades del Estado. La emergencia de nuevas formas de gestión pública basadas en la colaboración público-privada, la actuación de las organizaciones del tercer sector o las modificaciones inducidas por organizaciones supranacionales o transnacionales ponen en tela de juicio la configuración institucional del Estado y las formas de gestión de sus instituciones”. (Ruano de la Fuente, 2002: 2-3).

Es por lo anterior que bajo los preceptos de la gobernanza se debe mirar hacia la efectividad y la legitimidad del actuar público, puesto que es aquí donde se manifiesta la calidad de cooperación e interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre estos y la iniciativa privada y la sociedad civil. Hablar de la redefinición de lo público implica hablar de cambios en las estructuras de los modos

de gobernación; y esto, sin lugar a dudas implica remitirnos a los mecanismos, redes y procesos de una gobernanza definida por las normas.

Al respecto se menciona lo siguiente:

“Una gobernanza definida por competencias, reglas e instituciones es adecuada para un modo estable donde las regularidades permita codificarlo todo, pero es inapropiada para un mundo en movimiento donde la regla se esfuerza por codificar un estado que ya cambió cuando entra en vigencia y por encerrar una serie de situaciones estandarizadas a una realidad que constantemente escapa a la norma”. (Calame, 2009: 95).

Lo anterior no significa que se dejen de lado los procesos, las funciones y las estructuras de los gobiernos, sino que el estudio y la reforma de éstos se sitúe en el ámbito de la norma, es decir, de la rendición de cuentas sobre el uso que hacen del poder. “En un universo de competencias delimitadas y de reglas, los gobernantes sólo son juzgados por las urnas o a través de la justicia si han ultrapasado los límites de la competencia y de la regla. En un universo de objetivos, criterios y dispositivos concretos, la responsabilidad y el deber de rendir cuentas son permanentes”. (Calame, 2009: 95).

A todo esto se hace hincapié en el lenguaje político y administrativo de la gobernanza, pues ahora el gobierno se debe entender como un conductor interactivo, emprendedor y socio-facilitador, apegado a la norma. Esto es lo que se tendría que hacer constantemente con los representantes políticos y gerenciales de nuestras administraciones públicas, pues es ahí donde las redes de actores diversos, autónomos e interdependientes recobran importancia.

No pretendamos ver a la gobernanza como un modo de gobernación con pretensiones de universalidad. En realidad nos ayuda a comprender positivamente y reformar normativamente la estructura y procesos de gobernación en todos los ámbitos en donde el modelo de la burocracia o el de la nueva gestión pública

resultan inapropiados. Dichos ámbitos recuperan todas las formas públicas que tienen que ver con los temas más complejos, diversos y dinámicos de nuestro tiempo. Es por ello que con razón pueda decirse que la gobernanza es el modo de gobernación que no es único, pero sí uno de los más característicos que empieza a repuntar en nuestro tiempo.¹²

Así:

“La gobernanza aparece como una forma de gobierno (en su sentido más amplio) en la que la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multifactorial, cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilización y de legitimación de las decisiones, a un tiempo en el universo de la política electoral y de la política de los problemas”. (Ruano de la Fuente, 2002: 2).

Por lo anterior, el concepto de gobernanza, vista como un modo alternativo de gobernación, es retomado como uno de los tantos intentos para reinterpretar, redefinir y reestructurar el funcionamiento del poder político. En México aún está pendiente una agenda que se maneje bajo estas perspectivas, que incluya rendición de cuenta, responsabilidad, participación, coordinación, cooperación e integración regional como tareas principales de los distintos ámbitos de gobierno; mismas que

¹² Como lo menciona Ruano de la Fuente (2002), los espacios políticos supranacionales se revelan como escenarios privilegiados en los que se desarrollan estas nuevas formas de acción pública que pondrían de manifiesto la transformación de las formas de representación en las sociedades complejas y, en particular, la tendencia a la ruptura entre la esfera de las políticas públicas y la esfera de la representación política (en el sentido de la constitución de un vínculo social de pertenencia entre el individuo y la sociedad), lo que implica una mayor opacidad e incertidumbre en los sistemas de representación de intereses.

forzosamente tendrían que estar respaldadas por el actuar de la de la sociedad civil y de los agentes económicos que interviene para el crecimiento y el desarrollo.

Esto va más allá de lo que los organismos internacionales contemplan como gobernanza, pues es importante acuñarla desde el gobierno mismo, es decir, se debe comprender como un instrumento intelectual y político que, sea cual sea la especificidad de sus pretensiones y utilidades concretas, debe tener un objetivo principal: apoyar, es decir, en realidad dar una nueva perspectiva de lo que implica todo el poder político.

“La misma adopción del concepto de gobernanza permite una mejor comprensión del papel que desempeñan los actores no estatales en la producción de bienes públicos. El análisis de la gobernanza exige conocer las vías de contacto entre el proceso político, el conflicto social y la adopción de decisiones públicas. Es imprescindible saber cómo los gobiernos ejecutan las decisiones. En este campo, la literatura sobre implementación de políticas ha subrayado la necesidad de rastrear los efectos de los programas públicos y de su impacto efectivo en la sociedad, con la finalidad de averiguar el grado de cumplimiento de los objetivos inicialmente planteados”. (Ruano de la Fuente, 2002: 3).

En el entendido que la gobernanza implica participación y coordinación de los diferentes actores políticos y sociales, para la correcta implementación y evaluación de las políticas públicas, ¿Qué limitantes se le pueden adjudicar a este modelo alternativo de gobierno?

Entre los aspectos positivos de la gobernanza, que parecen haber justificado su uso y extensión, se sintetiza los siguientes:

“1) La formulación e implementación de las políticas públicas se enriquece con la información, el conocimiento y la colaboración aportados por los diversos actores interactuantes; 2) las políticas y su implementación pueden alcanzar una mayor aceptación y legitimación social, consiguiendo una ejecución menos costosa y más efectiva; 3) la participación interactiva y simétrica supone que una amplia variedad de

intereses y valores serán tenidos en cuenta, lo que favorece el principio democrático; 4) las redes incrementan las capacidades unilaterales de los gobiernos para orientar la definición y solución de las cuestiones sociales, incrementándose su efectividad y eficacia; 5) las redes pueden reequilibrar asimetrías de poder al aportar canales adicionales de influencia más allá de las estructuras formales; y 6) las redes incrementan el capital social de las comunidades”. (Prats, 2005: 144-145).

Como puede observarse, son varios los aspectos que posicionan a la gobernanza, de forma positiva, como uno de los mecanismos alternativos de la acción de gobierno, que ayuda en el proceso decisonal para explicar y justificar al gobierno. Pero a la par de estas justificaciones, surgen tensiones, pues algunos autores como Stoker (1998), Peters y Pierre (2005) y Mayntz (2000), mencionan que la gobernanza se mueve en un terreno de incertidumbre, donde el éxito o el fracaso en la regulación colectiva dependen de la respuesta satisfactoria que se dé.

Entre los aspectos negativos de la gobernanza se destacan:

“1) Los gobiernos pueden desatender el interés general dado que participar en redes implica negociar y llegar a compromisos, lo que impide alcanzar los objetivos preestablecidos; 2) las redes de gobernanza pueden obstaculizar los cambios e innovaciones al dar un peso excesivo a los diversos intereses implicados; 3) los procesos decisorios pueden no ser transparentes; 4) si la estructura decisonal verdadera se encuentra en la interacción entre intereses privados, sociales y los gobiernos, el margen dejado para la intervención parlamentaria y los órgano de autoridad representativa es escaso, lo que puede plantear déficit democráticos graves”. (Prats, 2005: 144-145).

Como en todo modelo político-administrativo, siempre habrá pros y contras, lo importantes es retomar de ellos lo que mejor se adecue a cada uno de los países que desee implementarlos, pues como se mencionó anteriormente, la gobernanza no tiene pretensiones de universalidad y también puede fracasar, pero lo que es un hecho es que la idea de este nuevo paradigma, se empieza a convertir ahora en

objetivo tanto para el gobierno como para la sociedad y se sitúa en la confluencia de varios factores democráticos que la relacionan directamente con ésta última.

4.2. La gobernanza de la seguridad alimentaria

La alimentación es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano, en este sentido, acceder a alimentos de buena calidad, suficientes e inocuos es una de las tantas tareas en que los gobiernos deben prestar atención. Pero, ¿Qué es lo que nuestros tiene que hacer para garantizar la seguridad alimentaria a sus poblaciones?, ¿Cómo debe funcionar un modelo como el de la gobernanza para evitar la inseguridad alimentaria?

Como se mencionó en párrafos anteriores, para que el modelo de gobernanza funcione y se tomen decisiones públicas acertadas, se debe tomar en cuenta la participación de múltiples actores (gobierno, empresa, sociedad civil, medios de comunicación, etc.). En este sentido, es de suma importancia que las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria se diseñen, se pongan en práctica y se evalúen bajo los criterios de la gobernanza democrática. Esto se tiene que poner en práctica así, para que la población se vea beneficiada con programas alimentarios que les garantice un bienestar nutricional. Así:

“La gobernanza supone, entonces, un fenómeno más amplio que los referidos estrictamente a la estructura clásica de gobierno en tanto plantea una modalidad de intervención que incluye un conjunto complejo y diverso de actores. El gobierno, desde una mirada tradicional, estaría contemplando actividades sostenidas por autoridades formales, en tanto que la gobernanza apuntaría a actividades que son sostenidas por finalidades compartidas. En este contexto, la coordinación haría referencia a acciones de diferentes actores y mecanismos de interacción, diversamente institucionalizados y formalizados, dirigidos a conseguir objetivos específicos tanto de índole económico, social como político”. (Carmona, 2008: 2).

Por lo anterior, es que la seguridad alimentaria debe ser analizada bajo los criterios de la gobernanza, sobre todo en las sociedades industrializadas en donde se empiezan a experimentar procesos que están dejando de lado lo tradicional y fomentan la individualización, generando transformaciones en las estructuras sociales y produciendo cambios en el ambiente. A causa de todos estos cambios que se han producido por la industrialización, es que empieza a surgir la preocupación por los ciudadanos ante diversos aspectos de la vida cotidiana, siendo un claro ejemplo de esto, la alimentación. A la par de los cambios que se producen por la industrialización, la pobreza y el hambre siguen siendo un factor que impide el acceso a los alimentos de buena calidad.

“Los alimentos, su industrialización acelerada en la segunda mitad del siglo XX y las consecuencias concomitantes (especialmente las «crisis alimentarias» de las últimas décadas) son, de hecho, uno de los mejores ejemplos de cómo el surgimiento de efectos no deseados o no pretendidos de la industrialización promueve su politización, convirtiendo esos mismos efectos en tema importante de la vida de los ciudadanos. Los procesos de gestión y regulación del sistema alimentario han experimentado importantes cambios en los últimos años, precisamente a causa del aumento de las preocupaciones y demandas ciudadanas. Aún más, el reciente rediseño de la legislación y del funcionamiento del sistema a nivel europeo y en los estados miembros de la Unión Europea (UE) está marcado por la introducción de conceptos característicos de la gobernanza”. (Todt y Plaza, 2005: 403).

Al respecto ¿Cómo tendrían que funcionar las redes para que se pueda hablar de un verdadero sistema alimentario? Como lo menciona Todt y Plaza (2005), las decisiones que se toman dentro del sistema alimentario, son del tipo pluricéntrico en donde existen redes complejas con diversos actores que son autónomos pero, que al mismo tiempo, son muy interdependientes.¹³ En este tipo

¹³ La gobernanza como proceso implica además ciertas condiciones para su desarrollo. Los prerequisites para una cooperación público-privada efectiva contemplan la presencia de actores públicos y privados con cierto poder para solucionar problemas, y la idea que éstos no pueden ser resueltos de manera individual por cada uno de ellos. Estos aspectos son en principio válidos para todos los niveles en los cuales se presentan

de sistema de prevalecer la cooperación, la negociación, la formación de alianzas, etc. En otras palabras, las decisiones se toman bajo un mecanismo de gobernanza y no a través de estructuras formales y jerárquicas, con la finalidad de tomar en cuenta no sólo la salud de los seres humanos, sino también otros temas éticos como la sustentabilidad y la biodiversidad.

Todo esto empieza a recobrar importancia porque el hambre avanza, pues de acuerdo a cifras de la FAO (2008), existen 923 millones de personas afectadas por la inseguridad alimentaria en el mundo. Hasta 2007, esta cifra ascendía a 824 millones según esta misma organización. “Dentro de este grupo de vulnerables, encontramos el pico del iceberg, con los extremadamente vulnerables: 20 millones de niños y niñas menores de cinco años afectados anualmente por la desnutrición severa aguda, estado de la enfermedad que podríamos calificar de “terminal”, donde el riesgo de muerte es inminente. Cada año, 9 millones fallecen por motivos de salud, siendo la desnutrición el factor clave para el aumento de esta morbilidad². Pero más aún, los efectos de la desnutrición en el crecimiento y desarrollo de estos embriones de ciudadanos hipotecan el futuro de naciones enteras (en África subsahariana encontramos tasas de desnutrición severa aguda cercanas al 20 y 25 por ciento en años de sequía)”. (Leguene, 2008: 1).

Según Leguene (2008), las causas que impiden a las personas a acceder a una alimentación de calidad son la pobreza, los conflictos y la avanzada industrialización. Bajo estos factores la inseguridad alimentaria tiene manifestaciones muy diversas y obedece a estructuras que tiene que ver con elementos políticos, económicos, sociales y medioambientales. Estos factores pueden estallar en crisis que tengan que ver con la baja producción de alimentos; y por lo tanto, poner en riesgo el acceso a estos.

dificultades, desde el nivel local o subnacional, el nacional o regional ampliado y el internacional. (Mayntz, 2001)

De acuerdo a Todt y Plaza (2005), a nivel internacional se empieza a apostar por la creación de agencias unificadas de seguridad alimentaria, las cuales tiene como finalidad hacerse cargo de todo lo que implica la producción y distribución de los alimentos. Uno de los elementos que distinguen a estas agencias es que funcionan a través de la colaboración de distintos actores sociales, como los productores y los consumidores, además de la iniciativa privada. En varios países, se observan cambios importantes en la gobernanza de la seguridad alimentaria, pues de estar orientada hacia la producción, ahora se enfoca hacia los consumidores.

Lo anterior es un claro ejemplo de redes, pues no hay que olvidar que:

“La gobernanza conforma así un tipo particular de acción colectiva territorial cuyo eje está centrado en la construcción de nuevas modalidades de intervención y articulación más participativas y cooperativas entre los distintos actores e instancias institucionales, tanto formales como informales. Estas formas innovadoras de gobierno y toma de decisiones en el territorio establecen un sistema complejo de relaciones e interacciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, cuyo resultado en términos de desarrollo dependerá de cómo se distribuya el poder entre esos actores de modo de favorecer una transformación efectiva del contexto socioeconómico e institucional.” (Carmona, 2008: 5).

Esto se aprecia en la forma en que funcionan las agencias de seguridad alimentaria, pues gran parte de su eficiencia radica en sus misiones y en su nivel de independencia como órgano regulador que coopera y comunica con otros actores sociales, permitiendo la creación de redes y de diferentes grados y formas de interdependencia. En otras palabras, lo que está ocurriendo en la Unión Europea con estas agencias, da muestra de un buen ejemplo de gobernanza multi-actorial, en donde ninguno de los actores es dominante, independientemente de que en la toma de decisiones y en la puesta en marcha de las políticas públicas confluyan legisladores, órganos reguladores de diferentes tipos; que se integran por distintos

niveles administrativos o de gobierno, operadores industriales, científicos, agricultores, ONGs, medios de comunicación, ciudadanos y consumidores.

En este sentido:

“Todos estos actores diversos y, de entrada, relativamente independientes unos de otros son necesarios para que los procesos de inspección, control y regulación de los alimentos puedan funcionar. Pero también son precisos para que el sistema de seguridad alimentaria adquiera legitimidad social y esté sujeto, a su vez, a controles. En otras palabras, algunos de los actores de la red (especialmente la sociedad civil, los ciudadanos y los medios de comunicación) son necesarios para «controlar a los controladores”. (Todt y Plaza, 2005: 405).

Para Leguene (2008), la definición de una política pública en materia de seguridad alimentaria, tiene que basarse en criterios éticos, que hagan alusión al término de la gobernanza, en los cuales el debate se centre en los más vulnerables, desarrollando una visión amplia e integrada del hambre. Bajo estos criterios, nos dice el autor, la dimensión política tiene que apoyarse en las iniciativas de un buen gobierno que fortalezca la seguridad alimentaria y provea de ayuda alimentaria. Así las inversiones en la seguridad alimentaria deben tener como principal objetivo, el estar encaminadas a buscar la satisfacción del derecho de la buena alimentación en las poblaciones con mayores índices de pobreza.

La gobernanza tiene varias dimensiones, a saber, la estabilidad en el ámbito social y en el político, la ausencia de violencia, la rendición de cuentas, la efectividad del gobierno, el control de la corrupción, etc. En el caso de la alimentación estas dimensiones adquieren perspectivas diferentes, ya que la gobernanza alimentaria encuentra su quehacer en los países donde la agricultura está desprotegida y por lo tanto las instituciones agrarias son más débiles en comparación con otras. Es por ello que al hablar de la gobernanza de la seguridad alimentaria se debe tomar en cuenta que:

“Los distintos enfoques que alcanza el concepto de gobernanza en los últimos años en el ámbito de las políticas y la gestión pública plantean perspectivas que toman en cuenta a la gobernanza como cualquier proceso decisorio en el cual se incorporan actores distintos del estatal en la formulación e implementación de las acciones, posturas que sostienen que dentro de la gobernanza sólo podrían considerarse determinadas redes organizadas y estables de carácter más genérico o restringido a nivel de coordinación no jerárquica y argumentos que consideran fundamentalmente el ámbito de política pública sobre el cual se desarrolla el proceso de gobernanza”. (Navarro, 2002: 67).

Por todas estas razones, según Todt y Plaza (2005), el tema de la alimentación refleja un problema en particular y único de gobernanza, pues aparte de la responsabilidad de las instituciones públicas de regular y controlar la calidad y sostenibilidad de los alimentos, la gobernanza implica la participación de un gran número de actores a lo largo de la cadena de producción, distribución y consumo. Es por la importancia que representa la gobernanza de la alimentación que actualmente se proyecta en ámbitos como las políticas públicas, la regulación y la legislación y la toma de decisiones en lo referente al desarrollo científico y técnico, pues hay que tener presente que para que los alimentos sean de buena calidad, se debe contar con un cuerpo técnico que regule su producción.

Y aquí es donde entra en juego un actor más, el conocimiento científico, el cual resulta imprescindible al momento de la producción de los alimentos, pero que lamentablemente su aplicación es muy ambivalente, al menos eso se da cuenta en el caso europeo:

“Según la nueva ley alimentaria europea, en la toma de decisiones, que depende de instituciones políticas legitimadas por elecciones, pueden intervenir «otros factores», aparte de los datos científicos. Además, como se ha expuesto anteriormente, mientras la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria está encargada de la evaluación del riesgo, la Comisión Europea se reserva expresamente la gestión del riesgo (toma de decisiones). De esta manera, se define la gobernanza de la seguridad alimentaria como un proceso apoyado por evaluaciones y metodologías científicas pero no

basado (exclusivamente) en ellas. En cierto modo, por primera vez de esa forma tan explícita la regulación europea del sistema alimentario cimienta un nuevo rol de la ciencia para la toma de decisiones políticas”. (Todt y Plaza, 2005: 413).

Pero, ante todos estos escenarios ¿Cómo es el actuar de los gobiernos? Como lo menciona Leguene (2008), en definitiva la mayoría de los gobiernos están optando por adoptar medidas que controlen y sostengan sus economías, sin embargo es difícil pensar que las crisis económicas no tendrán consecuencias sobre la seguridad alimentaria de los más vulnerables. Es por ello que la globalización de la inseguridad alimentaria que se está viviendo actualmente, se tienen que empezar a analizar de forma global, poniendo especial atención en problemáticas como: crisis financiera, el aumento de precios en el petróleo, el cambio climático, el aumento en el consumo de los alimentos, etc., que impactan de manera negativa al momento de que los más vulnerables acceden a los alimentos.

Para Ziegler (2008), todas las personas tienen derecho a una alimentación adecuada y suficiente; y los Estados que pertenecen al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales tienen la obligación de respetarlo, protegerlo y garantizarlo, pero de acuerdo a ciertas instituciones y organismos internacionales, las situaciones de inseguridad alimentaria que se están viviendo en el mundo, pueden ser consideradas como afectaciones al derecho humano de la alimentación.

Es por ello, que según Ziegler (2008), la gobernanza de la seguridad alimentaria tendría que tener como base el derecho humano a la alimentación, reflejando qué acciones políticas y acuerdos comulgan con este derecho y cuáles no. Para el autor, el derecho a la alimentación debería de dotar de mayor consistencia jurídica a la gobernanza de la seguridad alimentaria en el nivel mundial, nacional, regional y familiar.

Así en un modelo de gobernanza es imprescindible lo siguiente:

“Plantear el derecho a la alimentación (DA) es reconocerle un valor intrínseco y darle mayor amplitud y obligatoriedad de la que hasta ese momento se le había dado. El derecho a la alimentación se sustenta en el respeto a la dignidad humana y tiene, como cualquier otro derecho humano, un carácter universal, indivisible e interdependiente con el resto de los derechos. Por ello, independientemente de las ideologías y sus sistemas políticos y económicos y de sus particularidades culturales, los Estados deben respetar, proteger y proveer los medios para garantizar el DA de su población.” (Mechlem, 2004: 644-645).

Siguiendo a Mechlem (2004), actualmente se debe situar el problema de la alimentación en el terreno de los derechos humanos. En este sentido, el cumplimiento de este derecho implica, bajo un esquema de gobernanza, a la transparencia, la rendición de cuentas por parte de los gobiernos; y conocer la vulnerabilidad de las poblaciones pobres, pero también el fortalecimiento de las potencialidades de los recursos para procurar la seguridad alimentaria en las poblaciones.¹⁴

Ver a la seguridad alimentaria desde un enfoque de gobernanza, implica observar ciertas dimensiones que reflejen las responsabilidades de los gobiernos en la lucha contra el hambre. En este sentido, como lo menciona Ziegler (2008), la seguridad alimentaria tiene que ser una parte esencial del buen gobierno y también base para el acceso a una ciudadanía efectiva, condición indispensable para articular una sociedad libre y sostenible.

¹⁴ “El reconocimiento de que la alimentación es un derecho es, sin duda, el sustento a partir del cual los gobiernos, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en Roma (FAO, 1996) y en la Declaración del Milenio se comprometieron a reducir el hambre y la pobreza. Así como la discusión sobre la SA influyó en la definición del DA, así también esta discusión tuvo efectos sobre el cambio de postura unánime de los gobiernos en lo referente a su responsabilidad en la desnutrición crónica del mundo. Su falta de compromiso con las metas propuestas ha sido objeto de fuertes críticas, las cuales dan por sentado que se trata de un derecho universal”. (González, 2007: 18).

Lo anterior es imprescindible si se quiere fomentar una cultura de la seguridad alimentaria y se quieren articular buenas políticas públicas en materia de alimentación, pues recordemos que en modelos como éste el empleo de recursos privados y la participación de otros actores son muy importante. Para Peters y Pierre (2005), la utilización de recursos públicos y privados para las políticas, es un indicador de que el gobierno que forma parte de un marco de gobernanza está desarrollando alternativas de diseño e implementación de políticas.

Bajo estos lineamientos es que los buenos gobiernos se deben comprometer con el desafío de reducir los problemas que trae consigo la inseguridad alimentaria, así como con el fortalecimiento de las políticas agrarias para permitir una mejor producción de alimentos, que reflejen suficiencia, inocuidad y sanidad. Para esto:

“Los gobiernos tienen a su disposición un gran número de instrumentos, pero tienden a centrarse sólo en aquellos más familiares que implican una intervención directa. La adopción de la perspectiva de gobernanza en sus funciones y sus oportunidades permite a los gobiernos comprobar que pueden utilizar una serie de formas de intervención menos directas como mecanismos para conseguir sus fines. Estos instrumentos pueden parecer en primera instancia menos seguros que los instrumentos más antiguos, pero en una versión del sector público en red con actores público-privados más poderosos pueden ser más efectivos”. (Peters y Pierre, 2005: 126-127).

Lo que resulta de esto son los procesos, pues para entender a la gobernanza se tiene que tener en cuenta la influencia que tienen todos los actores que intervienen en la toma de decisiones pública. Para que esto funcione en el tema de la seguridad alimentaria, se debe comprender que la emergencia de la gobernanza no se da de manera uniforme en todos los contextos, su éxito o fracaso dependerá en gran medida de las formas institucionales de los diferentes contextos nacionales.

Ahora bien, ¿Qué es lo que ha llevado a pensar a la seguridad alimentaria bajo un esquema de gobernanza? De acuerdo a la FAO (2009), se ha volteado la

cara hacia el problema de la inseguridad alimentaria porque actualmente hay una deficiente disponibilidad y acceso a los alimentos sanos e inocuos a nivel global, nacional y local se está viendo; hay un deficiente acceso en el control sobre los medios de producción alimentaria; y se empiezan a agravar los casos de malnutrición. Prueba de ello es que en 2009, la FAO cifró en 1.020 millones de personas que se ven afectadas por la inseguridad alimentaria; en 2007, esta cifra ascendía a 824 millones y en 2008 era de 923 millones. Se debe tener presente que la inseguridad alimentaria afecta el desarrollo humano, la estabilidad social y avance en uno de los Objetivos de Desarrollo de Milenio: erradicar la pobreza extrema y el hambre (reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre).

La pregunta es ¿Realmente nuestros gobiernos están haciendo frente a esta problemática? Es urgente que bajo los criterios democráticos de la gobernanza los gobiernos adopten medidas que puedan disminuir la crisis alimentaria, al menos en aspectos como el consumo, para garantizar el acceso a los alimentos de los consumidores más vulnerables; el comercio, para fortalecer las importaciones y reducir las exportaciones; y la producción, para incentivar su incremento y productividad, fortaleciendo la parte técnica y de supervisión.

En este sentido, es imprescindible que nuestros gobiernos elaboren políticas agrarias que estén encaminadas al fortalecimiento del campo, con la finalidad de que el sector agrario sea más competitivo y más productivo. Todos estos factores propiciaron que:

“La preponderancia y el fortalecimiento de la FAO se explican debido a la instauración de mecanismos de gobernanza mundial que implicaron la elaboración y difusión de formas válidas de conocimiento para concebir la problemática agroalimentaria a nivel internacional, nacional, local y doméstico, las cuales sirvieron de referentes a los análisis más particulares; al desarrollo de formas de comunicación e interacción social y redes de relaciones que permitieron establecer diversas maneras de coordinación, regulación y cooperación entre los gobiernos y

entre las organizaciones públicas y privadas; finalmente, éstas llevaron a establecer programas y planes de acción que incidieron sobre la situación agroalimentaria global". (González, 2007: 7-8).

Todo esto porque desde su creación en 1945, la FAO ha tenido como principal preocupación el abatimiento del hambre y la prevención de las crisis alimentarias a nivel mundial, mediante el mejoramiento de la agricultura, la pesca y la ganaderías. Esto se ve reflejado en la capacidad de convocatoria que ha tenido este organismo internacional, pues desde su estructura se han organizado diferentes cumbres que han estado encaminadas a replantear el tema de la seguridad alimentaria, desde un enfoque de gobernanza; y a reconfigurar las políticas agrícolas y alimentarias globales.

De acuerdo a Ziegler (2008), esto se ha visto más activo desde junio de 2008, con las reacciones políticas que las instituciones internacionales han tenido respecto al tema de la seguridad alimentaria. En junio de 2008 se llevó a cabo la Conferencia de Alto Nivel de la FAO sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, en donde se discutieron las necesidades de iniciar una cooperativa internacional para apoyar a los países que sufrían las consecuencias de la crisis del aumento de precios en los alimentos. En junio de 2009 se llevó a cabo la Cumbre del C8 en L´Aquila, en donde se publicó una declaración sobre la agricultura y la seguridad alimentaria, donde se da prioridad fundamental a la seguridad alimentaria, reconociendo que los precios de las materias primas y los alimentos siguen siendo elevados y que más de mil millones de personas pasan hambre en el mundo. Se centra también en la necesidad de incrementar las inversiones en agricultura, educación, investigación.

Siguiendo al autor, en noviembre de 2009, se realizó la Cumbre Mundial de la FAO sobre la Seguridad Alimentaria, en donde los líderes mundiales adoptaron por unanimidad una declaración prometiendo un renovado compromiso para erradicar el hambre de la faz de la tierra, de forma permanente y a la mayor brevedad posible. Por último, en febrero de 2010, se llevó a cabo la Reunión Ministerial del Comité de

Agricultura de la OCDE, en donde se reconoció que hace falta un enfoque integrado de seguridad alimentaria y que los gobiernos deben asegurara que exista toda una estructura institucional y de regulación que permita que los mercados agroalimentarios funciones de forma efectiva, siempre en pro del sector agroalimentario.

En función de esto ¿Qué es lo que se debe buscar a partir de estas cumbres que se gestionan desde los organismos internacionales? Uno elemento importante que deben tener en cuenta todos los gobiernos, es que al parecer lo que genera inseguridad alimentaria es la distribución y el acceso a los alimentos, entonces, para ser eficaces en la erradicación de este problema y del hambre a nivel mundial, es necesario prestar atención y reactivar a los pequeños agricultores, los cuales se muestran como grupos vulnerables. Los gobiernos y otros actores deben dotarlos de todas las herramientas para que tengan acceso a los recursos necesarios y puedan producir alimentos calidad.

“Por tanto, el enfoque para alcanzar la seguridad alimentaria de esos mil millones de personas que viven en situación de hambre debe ser la soberanía alimentaria. No vale cualquier estrategia para combatir el hambre, no vale cualquier modelo agrícola; se requiere un desarrollo rural orientado prioritariamente a la producción familiar. Esta debería ser una de las apuestas: dar apoyo al campesinado para que desarrolle su capacidad de producir de forma sostenible alimentos para tener una nutrición adecuada”. (Ziegler, 2008: 5).

Siguiendo con esta idea, considero que aunado a la reactivación del desarrollo rural, el modelo de gobernanza también juega un papel importante pues a través de este la apertura, la participación, la eficiencia, la eficacia, la efectividad, la responsabilidad, la interrelación, la cooperación y la coherencia, se juega en un escenario más democrático, que aparte ayuda a redefinir los distintos niveles de gobierno.

Para Ziegler (2008), existen dos propuestas de liderazgo en la seguridad alimentaria, a saber, La Alianza Global para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición; y El Comité de Seguridad Alimentaria (CSA). El primero, da muestra de los intereses de algunos países del G8 por las grandes corporaciones agroalimentarias. El segundo, propone acabar con el hambre, para lo que se requiere de cambios estructurales profundos que tengan como bandera la igualdad, la justicia social, la sostenibilidad y la solidaridad. Este Comité busca generar gobernabilidad a través de la gobernanza alimentaria.

Independientemente del organismo que abandere el tema de la seguridad alimentaria en el mundo, se debe tener en cuenta el bienestar social; y la formulación de políticas públicas agrícolas se debe hacer en función de este, pues en algunos países sigue ocurriendo que:

“La burocracia que elabora y evalúa las políticas realiza un proceso de apropiación y síntesis de los marcos analíticos de los que se vale para analizar la problemática del desarrollo en razón de la posición política en la que participa activamente; por ello, sus propuestas no pueden dejar de considerar los intereses prevalecientes, particularmente de los gobiernos, instituciones y grupos con mayor poder económico y político. Por lo mismo, el término de ideología del desarrollo incorpora elementos y se aplica en este trabajo a la concepción discursiva y práctica del sector burocrático responsable de las políticas”. (González, 2007: 11).

Es por ello que la dimensión global del hambre vincula a la seguridad alimentaria con el debate internacional sobre la gobernanza global como objetivo primordial.¹⁵ Al respecto, Leguene (2008), propone algunos ejes que bajo los principios de gobernanza deben seguir las políticas alimentarias:

¹⁵ “Cuando una política es puesta en duda o rechazada por algún grupo o institución ajena a la burocracia responsable de formularla o aplicarla, los argumentos sobre sus inconsistencias, equívocos o efectos perversos son el principal recurso para proponer su reformulación o sustitución y así lograr la cooperación o evitar la confrontación. El análisis crítico de la política se plantea con base en la misma ideología de la élite burocrática, o bien, se recurre a perspectivas de análisis que aportan nuevos elementos a la discusión o ponen en tela de juicio la consistencia y validez de las propuestas de esta élite”. (González, 2007: 11).

- a) La definición de la política se debe hacer en una base ética, en donde el punto central sean las poblaciones más vulnerables.
- b) La dimensión política tiene que estar basada en el buen gobierno.
- c) La despolitización del derecho a la alimentación.
- d) Explicar los criterios de intervención de las políticas agroalimentarias.

Estas perspectivas han permitido que muchas redes se manifiesten a favor de una seguridad alimentaria más democrática. De acuerdo a González (2007), se han desarrollado vínculos en donde convergen para promover local, nacional y globalmente la cooperación, la sustentabilidad y el mejoramiento de los ingresos y de la alimentación en las comunidades más vulnerables. Así también, esta red de organizaciones ofrece aspectos solidarios hacia los pequeños productores, dándoles la oportunidad de comercializar sus productos en el mercado internacional y a precio justo, además promueven el desarrollo de la producción orgánica y sustentable que garantiza la sanidad y la inocuidad de los alimentos.¹⁶

El reto sigue siendo muy grande y si bien es cierto que ha habido avances en materia de seguridad alimentaria, aún queda mucho por hacer. La gobernanza como modo alternativo de gobernación, se debe enfrentar a las problemáticas que surgen en el terreno de la seguridad alimentaria, como por ejemplo: los altos precios de los alimentos básicos, el prevaliente abandono del campo, la llegada de los agro-combustibles, los alimentos transgénicos; y por supuesto la deficiente formulación, aplicación y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria.

Hay muchas asignaturas pendientes y en el terreno de la alimentación, el modelo de la gobernanza democrática debe mostrar su eficiencia. Debe incitar a

¹⁶ Según González (2007), lo que estas redes critican es que el campo de las políticas alimentarias a escala mundial, si bien se sustenta en criterios científicos, pues así lo dicta la FAO, su discusión y negociación la mayoría de las veces es muy política y adquieren la forma de arena de lucha, en donde convergen diferentes intereses económicos y geopolíticos de los países.

que el gobierno mismo, las propias personas y comunidades empobrecidas, así como la iniciativa privada y las organizaciones de cooperación, empiecen a subsanar los problemas de inseguridad alimentaria, llevando a cabo una variedad de iniciativas innovadoras que desde la lógica de la participación y la coordinación, demuestren la viabilidad del modelo en lo que a producción, distribución y consumo de los alimentos se refiere.

4.3. Gobernanza y Seguridad Alimentaria en México

Hasta ahora hemos visto lo que encierra el paradigma de la gobernanza como modo de gobernación, así como su incidencia en el tema de la seguridad alimentaria, pero ¿En México como se ha analizado el tema de la seguridad alimentaria a través de a través de la interacción de diferentes actores, como el gobierno, la iniciativa privada, la sociedad civil, los organismos internacionales, etc.?

Tanto en México como en el resto del mundo, la seguridad alimentaria, de acuerdo a la FAO, debe ser analizada desde los cuatro ejes rectores que la definen: disponibilidad en los alimentos, estabilidad, acceso y utilización. Esto nos indica que para tener buenos niveles de seguridad alimentaria en un país, no solamente se debe tomar en cuenta el proceso de producción de los alimentos, sino que también se debe analizar, el acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos, sanos y nutritivos para satisfacer las necesidades alimentarias y de salud de cualquier población.

En México, desde hace varios sexenios se ha hecho el intento por implementar políticas públicas en materia de alimentación, pero desafortunadamente no han tenido el éxito esperado. Uno de los últimos programas que se puso en marcha en México para atender la seguridad alimentaria, fue el PESA. De acuerdo a la FAO y a SAGARPA (2012), el PESA (Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria) es una estrategia de apoyo técnico-metodológico, que se

diseñó para trabajar con las familias y grupos de las zonas más marginadas del país, con el objetivo de mejorar sus sistemas de producción e ingresos.

Según la FAO y SAGARPA (2012), este proyecto surge por las fallas que el medio rural en el 2002 seguía muy desprotegido, debido a la falta de efectividad de los programas que en gobierno ponía en marcha; por ejemplo, los recursos del programa Alianza por el campo no llegaban a las zonas marginadas; los mínimos apoyos que se aplicaban en este sector de productores no generaba riquezas; y seguía existiendo una mínima oferta de servicios profesionales en zonas rurales de alta marginación. En este sentido se requería una estrategia diferenciada de desarrollo rural para las zonas más marginadas.

El PESA integraría redes para la cooperación en materia agrícola y de alimentación, entre estas destacaría el Gobierno Federal, a través de la SAGARPA; la FAO, encargada de la capacitación, asistencia y soporte técnico metodológico; las Universidades; encargadas de la evaluación de servicios de capacitación; y los Gobiernos Estatales, que ejecutarían el PESA.

Como puede observarse, en México esto es un acercamiento en términos de gobernanza al tema de la seguridad alimentaria, pues a través de un proyecto como el PESA se empieza a utilizar las redes para apoyar al desarrollo rural y por ende, a la producción agrícola. Al respecto es importante mencionar que “La estructura de las redes se distingue por tres elementos esenciales: a) las líneas relacionales entre los actores de un área política transcurren en forma más bien horizontal que jerárquica; b) se trata por consiguiente de tejidos relacionales “inter-organizacionales”, mientras que en la investigación tradicional de policy el análisis de organizaciones individuales las situaba en el centro; c) las interacciones entre los actores en las redes se caracterizan por relaciones más bien flexibles e informales”. (Messner, 1999: 96).

La FAO y SAGARPA (2012), explican que el objetivo principal del PESA se encaminaba a contribuir al desarrollo de capacidades de las personas y su agricultura y ganadería familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación a fin de lograr su seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso.

Pero, ¿Realmente se han obtenido los resultados esperados con este proyecto? En cuanto a seguridad alimentaria se refiere, de acuerdo a la FAO y SAGARPA (2012), el PESA ha influido de manera efectiva en la disponibilidad y acceso a más y mejores alimentos para las familias beneficiarias y, por lo tanto en su seguridad alimentaria. Así también, se encontró que cuando los proyectos de cadena productiva iniciados por el PESA no generaron beneficios económicos, sus beneficiarios no tuvieron una percepción de mejora en su situación alimentaria debido a que estos proyectos no han generado ingresos que les permitan tener una mayor acceso económico a los alimentos. Lo importante aquí sería revisar cuáles son los criterios para que una familia vulnerable y marginada tenga acceso a los beneficios de un proyecto como este.

Ante estos contrastes, de acuerdo a Urquía (2014), en México existe un problema de subalimentación, por lo que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y como resultado de un trabajo conjunto entre la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) , la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), hicieron un análisis de la seguridad alimentaria en México.

Los resultados de este análisis fueron que:

“La seguridad alimentaria y nutricional en México presenta un panorama de grandes contrastes. Si bien la oferta de energía alimentaria disponible en México sobrepasa los requerimientos para cubrir la demanda, las fuertes deficiencias en el acceso originan un panorama heterogéneo de grandes carencias que requiere de

intervenciones focalizadas en ciertos grupos de población y en ciertas regiones. Al deficiente acceso a los alimentos de grupos importantes, se suma la desnutrición crónica infantil aún por atender, al igual que la alta prevalencia de sobrepeso y obesidad en niños, adolescentes y adultos. La doble carga de la malnutrición impide el adecuado desarrollo físico e intelectual del individuo al mismo tiempo que aumenta el riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles, con grandes costos directos e indirectos para las familias y la sociedad". (Urquía, 2014: 6).

Entonces, ¿Qué ocurre cuando en México se intenten poner en marcha modelos de gobernanza en temas como el de la seguridad alimentaria? Tal vez el diagnóstico no se hace de la manera idónea y como se mencionó en párrafos anteriores, las políticas de alimentación que surgen desde el seno de la FAO, si bien tienen tintes metodológicos y científicos para aplicarse y que tengan éxito, cuando se acentúan en los gobiernos, estas se discuten desde lo político, en donde desafortunadamente los intereses siguen prevaleciendo.

Todo esto ha sido un parteaguas y el tema de la seguridad alimentaria en México, ha empezado a otorgar una nueva vía al debate sobre la efectividad de los programas sociales que formulan para erradicar los problemas que se urgen de la inseguridad de los alimentos. En México, se tiene que empezar a transitar hacia un verdadero modelo de gobernanza en donde el manejo político de los programas sea cosa del pasado, pues actualmente se sigue demostrando que las instituciones del Estado y el mismo gobierno, han venido imperando en la organización, control y acceso de los recursos alimentarios que se destinan para la asistencia social de los grupos más vulnerables.

López y Gallardo (2014), nos mencionan que desafortunadamente detrás de las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria siguen estando las relaciones de poder; y por supuesto, los intereses que en diferentes coyunturas políticas han condicionado gran parte de la situación alimentaria de las familias mexicanas y la han sometido a intereses económicos aparentemente distribuidos,

pero que en la práctica aparen desligados de lo que significa la justicia social, la seguridad y la soberanía alimentaria.

En el actual sexenio de Enrique Peña Nieto, se ha hecho hincapié al tema de la seguridad alimentaria, y como se mencionó anteriormente se ha apostado al programa social denominado “Cruzada Nacional contra el hambre”, el cual manifiesta que:

“Erradicar el hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación; eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez; aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre”. (Cruzada Nacional contra el Hambre, 2013).

Como se analizó anteriormente este programa está lleno de contrastes. Así también durante esta administración se ha implementado PROSPERA, evolución del programa PROGRESA, el cual ha pretendido instrumentar un marco regulatorio de la política social, haciéndolo aparentemente más efectivo en las comunidades más pobres, a través de la generación de sus ingresos propios mediante la reactivación de sus pequeñas parcelas y actividades comerciales en pequeña escala.¹⁷ La idea como tal es buena, pues considero que el desarrollo rural a través de la pequeña agricultura es uno de los tantos factores que generan seguridad alimentaria, pero habrá que ver los resultados que arrojan en lo que resta del sexenio peñista.

¹⁷Se debe tener en cuenta que “los estados donde los niveles de pobreza tienden a ser mayores, tienden a presentar los niveles más elevados de carencia por acceso a la alimentación. Corresponden a regiones en donde predominan las unidades económicas rurales familiares de subsistencia. Sólo siete entidades del país y 128 municipios concentran a poco más de 50% de la población carente de alimentos. Son típicamente rurales, de mayor presencia indígena”. (Urquía, 2014: 8)

La tarea aún es muy ardua, pues mientras en la UE la tendencia para generar seguridad alimentaria en sus comunidades, es a través del funcionamiento de las agencias, que se integran por redes de gobernanza, en México aún se lucha por abandonar los vicios que siguen afectando la formulación, puesta en práctica y evaluación de las políticas públicas. Son urgentes las acciones por parte del gobierno mexicano pues:

“La desigualdad en acceso a recursos, activos, capacidades e ingresos, y acceso alimentario es central para la seguridad alimentaria. La concentración geográfica del valor de la producción de alimentos y de unidades económicas rurales empresariales dinámicas en pocas entidades federativas expresa una desigualdad crítica. El crecimiento agrícola con la participación de los pequeños agricultores, la mayoría en el país, especialmente las mujeres, será más eficaz para reducir la pobreza si permite aumentar los ingresos de los trabajadores y generar empleo para la población en pobreza”. (Urquía, 2014: 8).

Las perspectivas en México deben cambiar, pues como se ha mencionado, el tema de la alimentación, ha empezado a adquirir mayor relevancia, no solo a nivel nacional, sino mundial. En este sentido, como lo menciona López y Gallardo (2014), las reglas deben ser claras y con un buen grado de efectividad para que así se puedan diseñar, implementar y evaluar políticas públicas orientadas a dicho problema. En México, es necesario que la legislación se revise y se hagan cambios que definan claramente una política alimentaria, pues el gobierno no tienen bien estructurada una política alimentaria con instituciones y programas que atiendan exclusivamente este problema, más bien siempre nos encontramos con programas aislados unos de otros en dependencias que, al mismo tiempo tienen que atender otros problemas de interés público, como es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social que no focaliza su atención en asuntos que resultan ser prioritarios, como el de la seguridad alimentaria.

Lo anterior es importante pues:

“La erradicación de la inseguridad alimentaria requiere un rediseño de una política y estrategias orientadas a tal fin, en un proceso participativo que considere la multidimensionalidad de la seguridad alimentaria, la institucionalidad que asegure la coordinación y coherencia de las políticas sectoriales y la propuesta de los recursos indispensables. La complejidad –económica, social, política y ambiental– de la seguridad alimentaria demanda una participación amplia en el debate sobre las distintas opciones que se tienen para asegurar una disponibilidad suficiente, estable, inocua y sustentable de alimentos”. (Urquía, 2014: 9).

La gobernanza es una de las respuestas a esta problemática, pero como lo menciona López y Gallardo (2014), no se tienen un objetivo claro debido a la indefinición de una buena política alimentaria, pues dependiendo del gobierno en turno, los objetivos cambian de lograr la autosuficiencia alimentaria a la seguridad alimentaria o a la soberanía alimentaria, lo cual obliga a plantear políticas considerando diferentes elementos. Aunado a esto, se pone de manifiesto que en el Plan Nacional de Desarrollo no se contempla un apartado específico, que guíe los objetivos y estrategias de la alimentación en el país, sino que las estrategias se estructuran a partir de los intereses de los sectores que se dedican a la producción, distribución y comercialización de los alimentos.

Para que se pueda hablar de seguridad alimentaria en México, ésta se debe encaminar bajo los preceptos de la gobernanza, en donde se incluyan, la participación de diferentes actores, incluyendo a la sociedad civil y a los diferentes niveles de gobierno, pues:

“Las limitadas atribuciones de los estados y municipios quedan demostradas en la operación de algunos de los programas y proyectos como los analizados en la última parte de este trabajo. En ellos ha quedado claro que el Gobierno Federal tiene la responsabilidad de casi todos los procesos que implican la ejecución de dichos programas; incluso se puede observar que las entidades federativas solo pueden ser

medios para la ejecución de los recursos de las secretarías federales, como ocurre con el caso de la Sagarpa, a través de Procampo”. (López y Gallardo, 2014: 38).

Schejtman y Ehiriboga (2009), destacan que las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria deben discutirse a través de dos momentos: a) uno que tenga que ver con la oferta agregada de los alimentos y, b) uno que haga alusión a los problemas que enfrentan las familias de bajos recurso para acceder a los alimentos. Al respecto, es necesario tener en cuenta los factores estructurales y coyunturales que afectan a las comunidades con altos índices de marginalidad. Por ello, es necesario fortalecer el marco regulatorio para elaborar políticas públicas más efectivas, que estén destinadas a resolver el problema alimentario que existe en México.

Mientras no se tomen medidas como las que se han expresado, difícilmente se podrá llegar a un modelo que realmente subsane la problemática alimentaria en la que se encuentra el país. “Por ello, se vuelven indispensables instrumentos de política de: a) fomento a la producción eficiente y competitiva de alimentos estratégicos, y de apoyo a una mejor vinculación de los agricultores familiares con circuitos comerciales; b) Integración comercial subregional e internacional que potencie las ventajas comparativas de cada país, evitando la competencia desleal.; y, c) utilización eficiente de los recursos naturales, vinculada con el impulso del empleo de sistemas de producción y tecnologías apropiadas para asegurar la eficiencia y la sostenibilidad de las prácticas empleadas”. (Cárcamo y Álvarez, 2014: 117).

En este sentido, el logro de la seguridad alimentaria, mediante una participación integral de actores que se encamine hacia la formulación de adecuadas políticas públicas, depende de que se identifique los grupos más vulnerables en cuanto a disponibilidad de ingresos y alimentos, se dote a estos grupo de las herramientas necesarias para hacer frente a las problemáticas, y se diriman los riesgos de seguridad alimentaria a través de redes bien estructuradas.

Por todo lo anterior, para que en México se pueda hablar de una correcta seguridad alimentaria, en gran medida dependerá de formulación de políticas públicas integrales que por un lado, estimulen una buena producción de alimentos; y por el otro, eleven el ingreso familiar y fomenten la creación de instituciones que bajo los principios de la gobernanza tengan la capacidad de asegurar una buena alimentación, sobre todo a las comunidades más vulnerables. En otras palabras, “un elemento central en el diseño de políticas públicas en seguridad alimentaria reside en la conformación de estrategias desde la óptica de desarrollo regional, en el cual se fortalezca una coordinación y participación de los actores económicos y recursos de cada región”. (Escalante, 2006: 86).

Como se puede apreciar, cuando se habla de conformación de estrategias y de coordinación y participación de actores, sin lugar a dudas, se habla de un modelo de gobernanza, pero ¿Cómo tendría que funcionar un modelo de este tipo en un país como México?

Dados los contrastes que han surgido del análisis del programa social denominado “Cruzada Nacional Contra el Hambre”, a través de la Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), se ha propuesto para México un esquema de gobernanza y articulación de políticas públicas en materia de seguridad alimentaria y nutricional, el cual debe funcionar de la siguiente manera:

De acuerdo a la PSAN (2016), las redes deben participar en el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre, para el desarrollo del Programa Nacional México Sin Hambre 2014-2018 son: a) Un Consejo Nacional, en donde se interrelacionarán los sectores, público, privado y social para proponer acuerdos para hacer más efectivas las líneas de acción de la Cruzada Nacional Contra el Hambre; b) Comités Comunitarios, los cuales deben estar integrados por aquellos que reciben los programas sociales y deben participar en el diagnóstico e identificación de necesidades locales, en la planeación de acciones, estos comités también deben ejercer una contraloría social para que se garantice la transparencia; y c) Comités

de expertos, los cuales deben estar conformados por académicos, investigadores y especialistas en el tema de las políticas públicas en materia de alimentación y pobreza y su función será la de generar recomendaciones para el correcto diseño, puesta en práctica y evaluación de los programas.

Así también, en la política del SAN, de acuerdo a la PSAN (2016), la coordinación entre los diferentes actores será un parteaguas para que se fortalezca el sistema, a través de acuerdos integrales para el desarrollo social incluyente. Estos acuerdos deben ser promovidos por SEDESOL con las entidades federativas y los municipios con el fin de evitar duplicidades, de ordenar y coordinar la actuación pública, pero también de generar conjuntamente una política orientada a hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales.

Otro de los factores que destaca la PSNA (2016) en este esquema de gobernanza, es el seguimiento y la evaluación para detectar los problemas que surjan de la implementación y ejecución de los programas, a fin de establecer un proceso de mejora continua. Para ello, se debe tener en cuenta: a) la incorporación de comités comunitarios que participen en la evaluación, monitoreo y seguimiento de las acciones; b) la participación de las autoridades municipales, pues son las instancias más cercanas a la comunidad; c) la organización de la sociedad civil; d) el comité de expertos para revisar las opciones de mejora de los programas sociales; e) la Comisión Intersectorial de Desarrollo Social y sus correspondientes a nivel estatal y municipal.

Por último, uno de los elementos que toma en cuenta la PSNA (2016) para el fortalecimiento de este modelo de gobernanza es la rendición de cuentas, para saber en qué y cómo se están gastando las partidas presupuestarias asignadas para la implementación de los programas sociales. Para ello, Las estructuras de participación social consideradas por el Programa enfatizan la importancia de allegar suficiente información a los gobiernos locales y las comunidades, para que

participen activamente en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de las acciones del mismo.

Como podemos observar, son varios los esfuerzos que se hacen para subsanar el problema alimentario en México, lo importante aquí es revisar y analizar los frutos que puede llegar a dar un modelo como este, aplicado en una sociedad como la mexicana. No obstante, mientras no se empiecen a tomar acciones que vayan encaminadas sobre un paradigma como el de la gobernanza, se continuarán realizando esfuerzos aislados que llevan al mal empleo de los recursos, debido a la deficiente visualización de los programas, a las tácticas mal concebidas y a la mala implementación de los programas. Lo que es un hecho es que el problema alimentario actual empieza a demandar soluciones alternativas que den buenos y mejores resultados.

CAPÍTULO V. ESTUDIO EMPÍRICO

5.1. Metodología general

5.1.1 Métodos y enfoque a utilizar

La investigación se basa en los métodos analítico y crítico. El paradigma o enfoque utilizado es el sociocrítico, enmarcado en la teoría de los sistemas, pues se hizo un análisis del estado que guarda la seguridad alimentaria en el municipio de Ozumba, estado de México y se ofrece una respuesta a los problemas derivados de esto, es decir, se evaluó la manera en que la seguridad alimentaria se posiciona bajo los planteamientos de las políticas públicas, las capacidades institucionales del gobierno municipal y la gobernanza y se ofrece una respuesta a los problemas que esto ha generado.

Así también, se utilizó este paradigma a partir de la autoreflexión y del análisis social y crítico partiendo del supuesto de que en la sociedad hay estructuras de dominación e intereses y por eso no se generan políticas públicas reales que garanticen la seguridad alimentaria en el Municipio de Ozumba, Estado de México.

La crítica al actual orden mundial consiste en que este no se está promoviendo la prevención de las enfermedades, pues cada día vemos que las sociedades se comparan con respecto a la injusticia, a la pobreza, a los problemas de seguridad alimentaria y a la depredación del ambiente. En esta medida, se deberían generar verdaderas políticas públicas, que hagan partícipe a la sociedad desde su elaboración, pues ésta es la que al final reciente su mala planeación, evaluación y puesta en práctica.

El modelo sociocrítico, propuesto por las Ciencias Sociales, es de vital relevancia para que los gobiernos empiecen a generar políticas públicas, programas y estrategias que tengan una visión dominante en materia de seguridad alimentaria,

humanizando a los actores que tienen que ver con ello y generando una ética social que permita hablar de equidad al momento de educar para la alimentación.

Por otro lado, se utilizó la teoría de los sistemas pues, es una forma ordenada de evaluar una necesidad humana de índole compleja, que consiste en observar la situación desde todos los ángulos y determinar los elementos distinguidos en el problema, la relación de causa y efecto que existe entre ellos, las funciones específicas que cumplen en cada caso y los intercambios que se requerirán entre los recursos, una vez que se definan. En este sentido y bajo una perspectiva de gobernanza, la necesidad humana es la seguridad alimentaria, la cual tiene que observarse desde diferentes ángulos, que podrían ser el político, el cultural, el económico y el científico, en donde si uno de ellos falla, la seguridad alimentaria no se garantizará para los ozumbenses.

En este sentido, Niklas Luhman (1993), manifiesta que existen sistemas que se deben caracterizar por su diferenciación funcional, en donde cada uno maneje su propio código binario que es lo que los distingue. Así, en las modernas sociedades los sistemas deben ser diferentes funcionalmente, de tal manera que alcancen un grado de independencia (autopoiesis).

El paradigma sistémico, sirvió en una segunda etapa de la investigación para reformular la parte crítica propositiva, demostrando que no hay una lógica sistémica funcional al momento de evaluar las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria, sino más que bien sigue existiendo esa diferenciación jerárquica que entorpece los procesos de las políticas públicas, debido a los principios de poder y dominación que aún existen en nuestros gobiernos, dejando de lado el fortalecimiento de las capacidades institucionales del gobierno municipal y por ende, la gobernanza.

Así mismo, para que exista una lógica funcional debe haber una autoobservación de los sistemas para poder explicar y reducir la complejidad del

entorno (políticas públicas en materia de seguridad alimentaria), ya que si esto no se realiza los sistemas entran en crisis, en donde lo que sucedería es que las necesidades y las demandas de la población empezarían a aumentar en tanto que disminuye la forma de responder a esas demandas por parte del Estado.

En este sentido, a partir de la investigación se analizan las políticas públicas y su relación con la seguridad alimentaria a través de un marco teórico sistémico en donde deben entrar en juego las capacidades institucionales de los gobiernos locales, como entes formulador de adecuadas políticas públicas; la gobernanza que manifieste el reparto equitativo de la riqueza y no vulnere a los pequeños agricultores; la iniciativa privada, como elemento que permita aportar asistencia técnica y económica al campo; así como la parte científica y tecnológica como generadores de capital humano calificado, que auxilien en la producción de los alimentos.

Lo anterior responde a los factores reales de poder, que según Fernando La Salle (1999) enmarcan el predominio de una clase social sobre otra, en donde se imponen de manera activa y eficaz valores económicos, políticos, culturales y religiosos, es decir, los intereses propios de la élite del poder que frecuentemente son diferentes y hasta opuestos o antagónicos a los de los pequeños productores, siguen siendo el parte aguas para que las políticas públicas sean elaboradas entorno a ellos y no a partir de las necesidades de los agricultores.

Los referentes anteriores, fungen como algunos de los elementos integradores que permiten explicar la evolución social en torno a las políticas públicas y la seguridad alimentaria, pues sin duda alguna estamos viviendo un proceso transicional, en donde el Estado debe de asumir su obligación y dejar de responder a cuestiones particulares y de poder, que no ayudan a responder adecuadamente a las necesidades de la población en materia de alimentación en términos de calidad, suficiencia, disponibilidad y acceso, es decir, se tiene que evolucionar de esa diferenciación jerárquica en donde las decisiones se toman

desde el centro, y pasar a una diferenciación funcional que tome en cuenta las necesidades de la población y en donde se definan adecuadamente las diferentes fases del proceso que conlleva el formular y evaluar una política pública en materia de Seguridad Alimentaria, pues si los gobiernos no empiezan a generar esto, la sociedad se enfrentará a problemas como la escasez de alimentos, la inseguridad en los mismos y por consecuencia problemas en la salud de las familias ozumbenses, especialmente la desnutrición.

5.1.2. Tipo de estudio y técnicas de investigación empleadas

La estrategia metodológica de investigación, está basada en un estudio empírico, analítico, crítico, descriptivo, transversal y cuantitativo, pues se generaron resultados que posibilitaron el fortalecimiento, crecimiento y desarrollo de las teorías existentes en torno a la relación entre las políticas públicas y la seguridad alimentaria.

En este sentido, lo que se hizo fue dar una respuesta a cómo y de qué forma se atiende la problemática relacionada con la seguridad alimentaria en el Municipio de Ozumba, Estado de México, en función de las políticas públicas emitidas por los gobiernos federal y estatal y de la pequeña agricultura y el desarrollo rural.

Las técnicas de investigación que se emplearon fueron cuestionarios que se aplicaron al Director de Desarrollo Agropecuario, al Director de Salud y a pequeños productores agrícolas del municipio de Ozumba, Estado de México, así como el programa estadístico SPSS, el cual sirvió para el procesamiento de los datos.

5.1.3. Levantamiento de un censo de pequeños productores agrícolas en el municipio de Ozumba, Estado de México y sus delegaciones

Para poder obtener la información que se requería para saber si en el Municipio de Ozumba, Estado de México, se estaba generando seguridad alimentaria con base en adecuadas políticas públicas, reguladas por el fortalecimiento de las

capacidades institucionales del gobierno local y la gobernanza, se aplicaron cuestionarios al Director de Desarrollo Agropecuario y al Director de Salud, ambos pertenecientes al trienio 2016-2018; así como a pequeños productores agrícolas de la localidad. En este sentido, aplicarles el cuestionario a los dos primeros no implicó mayor problema, pues los encontré en sus respectivas oficinas, ubicadas en el palacio municipal. La problemática radicó en aplicar los cuestionarios a los productores agrícolas de la cabecera municipal y sus delegaciones, pues me hacía falta un censo que me mostrara los nombres y las direcciones de estos, para así poder obtener una muestra representativa y poder realizar la última fase de la investigación.

Acudiendo con el Director de Desarrollo Agropecuario del municipio me dijo que ellos no contaban con dicho censo, investigué en las oficinas de Desarrollo Social de la región y tampoco lo tenían. En éstas últimas, sólo me mostraban al igual que el INEGI, la cantidad de terreno destinado a la producción agrícola y el total de productores. A sabiendas que el censo (ver anexo I) era necesario para poder realizar la parte empírica de la investigación, me vi en la necesidad de levantarlo en la cabecera municipal y en las delegaciones de Ozumba, Estado de México, obteniendo los nombres de los pequeños productores, su dirección y la actividad productiva a la que se dedican.

Dicho censo se realizó en cinco semanas, haciendo el levantamiento de los datos directamente con los productores (cabe mencionar que debido a la inexistencia de éste en las instancias oficiales, la información obtenida fue inédita).

5.1.4. Diseño y delimitación de la muestra

Una vez que se contó con el censo, tanto de la cabecera municipal como de las delegaciones del Municipio de Ozumba, Estado de México, para determinar las muestras representativas de los productores a los que se les aplicaría el instrumento

de acopio de información sobre seguridad alimentaria, se empleó la siguiente fórmula estadística de Walpole y Myres (1999):

$$n = \frac{Z^2 p \cdot q \cdot N}{Ne^2 + Z^2 p \cdot q}$$

En donde:

n = ?

e = Error muestral del 10% = 0.1

Z = 1.65 (tabla de distribución normal para el 90% de confiabilidad y 10% error)

N = Universo, total de productores por localidad.

p = 0.50

q = 0.50

**CUADRO 1. TOTAL DE PRODUCTORES AGRÍCOLAS
EN EL MUNICIPIO DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO
Y TAMAÑO DE LA MUESTRA PARA APLICAR LOS CUESTIONARIOS**

LOCALIDAD	TOTAL DE PRODUCTORES	TAMAÑO DE MUESTRA PARA APLICAR LOS CUESTIONARIOS
Cabecera Municipal	169	49 productores agrícolas
San Mateo Tecalco	125	44 productores agrícolas
San Vicente Chimalhuacán	43	26 productores agrícolas
Santiago Mamalhuazuca	132	44 productores agrícolas
San José Tlacotitlán	56	30 productores agrícolas

San Lorenzo Tlaltecoyan (Tlaltecoyac)	14	11 productores agrícolas
Total	539	204 productores agrícolas

Fuente. Elaboración propia.

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, de los 539 productores agrícolas que arrojó el censo en el municipio de Ozumba, Estado de México y sus delegaciones, se les aplicó el cuestionario a 204, el cual constó de 37 preguntas abiertas y se les realizó directamente en su domicilio, mostrando siempre disposición para contestarlo.

5.2. Resultados

Tal como se ha mencionado, las políticas públicas son un elemento primordial en la toma de decisiones del gobierno, siendo el factor para que el gobernante desempeñe su papel como agente director de la sociedad, de manera eficiente y eficaz, a partir de su diseño, gestión y correcta evaluación, pues es mediante ellas que se le deben dar soluciones específicas a la mejora de los asuntos públicos.

Con lo anterior, se asume y se reconoce que los gobiernos son el instrumento para la elaboración de las políticas públicas, las cuales son útiles para analizar diversos aspectos de la misma política, como por ejemplo el análisis y la discusión de la agenda pública que engloba los temas que de manera pronta se deben solucionar dentro de una sociedad. Así, para que una política pública sea diseñada de tal manera que al ponerla en práctica rinda frutos, es necesario tener en cuenta diversos aspectos, que se sustentan bajo la gobernanza, es decir, se tiene que saber diferenciar entre los problemas y las soluciones de manera específica, así como plantearse esfuerzos compartidos entre los diferentes actores que las elaboran, pues siempre se debe tener en cuenta la cooperación entre ellos, nunca dejando de lado a los grupos que son vulnerables a las problemáticas sociales.

Lo anterior tiene como finalidad enmarcar una política pública de excelencia en donde su objetivo sea guiado bajo un esquema de gobernanza con miras a beneficiar a la sociedad. Una política pública de calidad debe realizarse con orientaciones, contenidos, instrumentos y mecanismos que permitan prever los resultados y deben enmarcarse en la excelencia, incluyendo el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública, pues si no se elaboran en un amplio proceso de participación, se pueden sesgar a los actores públicos hacia un populismo inmediateista.

En este sentido una política pública de excelencia debe tener una fundamentación amplia y no específica, es decir, identificar cuál es la idea y hacia dónde se va a dirigir; debe tener una estimación de costos y de alternativas de financiamiento, se deben especificar los factores para su evaluación, lo cual debe estar en función del costo-beneficio social. Así también, se debe evaluar el beneficio social-marginal comparado con el de otras políticas, con la finalidad de saber qué es prioritario para el gobierno, se debe especificar la consistencia interna y agregada, es decir, a qué proyecto de gobierno se agrega o qué nuevo proyecto se inicia.

Por lo tanto, es necesario enfocar los apoyos y críticas probables (políticas, corporativas o académicas), para realizar un trabajo exitoso y empalmar a la política pública en un lugar de secuencia de medidas pertinentes que indique lo que es primordial y las condicionantes para llevarla a la práctica, no olvidando la claridad en los objetivos y su funcionalidad, así como sus indicadores (costo unitario, eficacia y eficiencia).

Por tal motivo, las políticas públicas son hoy por hoy una estructura procesal que permite transformar en proyectos reales los objetivos que se desprenden de las agendas de gobierno; por lo tanto, es primordial formularlas teniendo siempre en cuenta sus etapas que van desde su origen, pasando por su diseño y gestión y concluyendo con su evaluación. Su origen depende de las necesidades imperativas

de la sociedad y es la base para que éstas se conviertan en una realidad. De acuerdo a Aguilar Villanueva (1992), en cada etapa del ciclo de las políticas públicas pueden existir discrepancias entre los aspectos analíticos del enfoque y los aspectos positivos a los que finalmente se aplican. Por ejemplo, el problema que se podría destacar en el diseño de una política pública es que no se consideren adecuadamente los aspectos institucionales, no haya apoyo financiero o de personal, o no se evalúen en términos de eficiencia y eficacia. Así, su gestión es imperfecta cuando no es integradora y no se tiene claro el objetivo y entonces, es posible que se gasten más recursos sin que los resultados sean los esperados. Es por ello que buena parte de los errores de los funcionarios públicos se encuentran asociados a la ejecución de políticas mal diseñadas.

En lo que respecta a la evaluación, según Aguilar Villanueva (1992), ésta puede simplemente no existir, provocando pérdida de eficiencia, eficacia y efectividad en las políticas públicas, al momento de ponerlas en práctica, o puede ser parcial, evaluando las que son de menos complejidad y las no trascendentes. En este sentido, la teoría de las políticas públicas, actualmente enmarca a la gobernanza como el elemento integrador al momento de originar nuevas políticas, pues es en esta vertiente que la sociedad puede influir en la determinación de las mismas.

En este aspecto, dentro de la sociedad no se puede esperar que los ciudadanos formen grandes asociaciones voluntarias para fomentar temas de interés público, a menos que existan condiciones especiales para ellos, por lo tanto, es necesario hacer que la ciudadanía participe activamente en los asuntos públicos, elaborando y formando parte de las decisiones de políticas públicas, pues a fin de cuentas son ellos los que se benefician si la puesta en práctica de estas resulta correcta.

De esta forma, bajo un esquema de gobernanza, la participación de la ciudadanía permite una mejor distribución del poder y una mejor expectativa de los

problemas sociales, que con frecuencia son la base para aumentar la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas públicas. La participación de los ciudadanos representa un complemento indispensable para superar la burocratización de los actos gubernativos, al otorgar mayor transparencia al sistema político y agilizar la consideración de los problemas sociales más relevantes.

Así, de acuerdo a Lahera (2004), la participación puede mejorar la elaboración de políticas públicas de diversos modos:

- 1) La información acerca las necesidades, prioridades y capacidades de las comunidades o sectores involucrados puede incrementarse;
- 2) Los programas pueden ser mejor adaptados a las necesidades de la población, lo que favorece un mejor uso de los recursos;
- 3) La entrega de los servicios puede ser de mejor calidad y atender mejor a la demanda;
- 4) Permite movilizar los recursos;
- 5) Puede mejorar la utilización de los recursos que emite el gobierno.

En este sentido y para cumplir con el objetivo de la investigación se elaboraron tres instrumentos, los cuales se aplicaron al Director de Desarrollo Agropecuario, el Director de Salud y a 204 pequeños productores del municipio de Ozumba, Estado de México, obteniendo los siguientes resultados:

5.2.1. Resultados del cuestionario aplicado al Director de Desarrollo Agropecuario

Con base en el cuestionario (ver anexo II) aplicado al Director de Desarrollo Agropecuario, se puede afirmar que éste tiene conocimiento sobre lo que se produce en el Municipio de Ozumba; aunque en lo que respecta a los programas que apoyan a los productores, sólo está más familiarizado con PROCAMPO y desconoce los demás programas que ofrece SAGARPA Y SEDAGRO, aun cuando dijo visitar esas instancias para gestionar los apoyos. Como se observa, además no tienen clara la diferencia entre una entidad de la administración y un programa, lo que a la larga representa que muchos de los apoyos que pueden gestionarse se pierden por el desconocimiento de los programas específicos.

Así, se puede apreciar que el Departamento de Desarrollo Agropecuario no está cumpliendo con su función como debería de hacerlo y es preocupante el grado de desconocimiento que tiene el Director, pues está siguiendo las mismas prácticas de los trienios que le antecedieron, en donde los directores no llevan a cabo un correcto proceso para gestionar los apoyos para los productores agrícolas, ignorando que hay muchos programas, aparte de PROCAMPO que pueden solicitar y que servirían de mucho en las actividades productivas en el Municipio de Ozumba.

Por otro lado, se observa que hay una despreocupación por parte de las autoridades municipales al no brindarles a los productores asistencia técnica al momento de sembrar, incluso al momento de otorgarles los apoyos, pues no hay una adecuada información de lo que ellos pueden solicitar para iniciar su actividad productiva. Así también, el Director sabe que cada año se abren las convocatorias y tiene conocimiento sobre los requisitos que se les piden a los productores para que soliciten apoyos, pero no les hace llegar la información en tiempo y forma, lo que resta posibilidad a tener acceso a dichos apoyos.

Respecto a la calidad de los productos agrícolas que se generan en el municipio, el director dijo que eran de buena calidad al ser de temporada, lo cual manifiesta una contradicción, pues no se les ofrece asistencia técnica y por lo tanto, no es un profesional quien emite este juicio, lo que refleja que esta parte discursiva no está siendo congruente con la realidad. Así también, expresó que los productos que no son generados a partir de un proceso de producción adecuada afectan a la salud de la población, sobre todo porque los productores emplean el CURACRON que es un fertilizante sulfato-fosforado que afecta la salud de las personas y cuando emplean la técnica del acolchado, pues emplean el hule para sembrar lo que ocasiona un foco de infección para el suelo y los seres vivos, es por ello que a pesar de que el titular de la Dirección de Desarrollo Agropecuario está consciente que debería de haber acciones coordinadas con la Dirección de Salud, mostrando disposición al cambio aun cuando se sigue enfatizando la inercia burocrática.

5.2.2. Resultados del cuestionario aplicado al Director de Salud.

Con base en el cuestionario aplicado al Director de Salud (ver anexo III), se puede decir que en ésta dirección hay más conciencia de lo que implica la Seguridad Alimentaria, pues el Director pone de manifiesto que la calidad de los alimentos influye en la salud de los habitantes del Municipio de Ozumba, debido a que se han presentado casos de enfermedad, tales como las diarreas virales, la salmonelosis y la parasitosis intestinal por el uso excesivo de fertilizantes e insecticidas por parte de los productores, así como por uso de aguas negras para regar las siembras.

Sin embargo, también es posible considerar que el aspecto de la prevención está descuidado, al menos en términos de lo que a seguridad alimentaria se refiere, ya que si bien existen los programas de prevención contra enfermedades específicas, una de las premisas de esta es que los habitantes de cualquier comunidad, deben de acceder a los alimentos de manera sana, suficiente y nutritiva, y en este sentido, en dicha localidad no se está garantizando la seguridad alimentaria, pues el Director de Salud mencionó que en Ozumba y sus

delegaciones se presentan enfermedades vinculadas con la malnutrición, la desnutrición y la obesidad en 1°, 2° y 3er grado, las cuales están representando indicadores claros de que hay serias deficiencias en lo que respecta a la seguridad alimentaria.

Aunque exista conciencia de lo que la Seguridad Alimentaria implica, el responsable de esta dirección aún adolece de un sistema de información claro, pues al solicitarle algún documento que mostrara el seguimiento histórico de las enfermedades que a su parecer se presentan en la comunidad debido a la mala calidad de los alimentos, manifestó no contar con él, lo cual deja entrever la falta de capital humano preparado en la administración, y lo que es peor, que la seguridad alimentaria no se considera como un elemento prioritario en la población.

Por otro lado, el Director expresó que sí se están tomando medidas para erradicar las enfermedades que se presentan en la comunidad, pero hace falta que se ponga énfasis en aquellas que surgen a partir de la manipulación de los alimentos, por lo que es necesario que se coordinen acciones entre las Direcciones de Desarrollo Agropecuario y la Dirección de salud con la finalidad de apoyar con información a los productores en su proceso productivo y a la sociedad sobre las medidas higiénicas que deben seguir al momento de consumir los alimentos.

En este sentido, como se explicó en capítulos anteriores, actualmente los gobiernos locales en México tienen que desarrollar al máximo sus capacidades para enfrentarse a esas transformaciones y para que en el nivel operativo, no se vean limitados y puedan generar soluciones a los problemas existentes, con la finalidad de reconfigurarse, implementando un cambio en sus conductas que les permita moldear sus acciones de gobierno.

Por lo tanto, es importante que los gobiernos locales empiecen a recibir las competencias y poderes de dimensión local que les permitan gestionar mejor en pro de los ciudadanos. Esto, “porque el gobierno local es donde se gestiona todo lo

relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y en donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía. Así, el gobierno local debe cumplir con las funciones y competencias que legalmente le corresponden: representar a la ciudadanía ante los otros niveles de gobierno, administrar los recursos públicos, alentar la participación ciudadana, ejercer el gobierno democráticamente; etc.”. (Chavoya, 2013: 23).

5.2.3. Resultados de los cuestionarios aplicados a 204 pequeños productores agrícolas del Municipio de Ozumba, Estado de México.

Como se pudo apreciar en los primeros capítulos, para que se garantice la Seguridad Alimentaria en cualquier sociedad, es necesario que el gobierno formule políticas públicas, democráticas y con la participación de la ciudadanía, en donde se beneficie a los productores del campo, con la finalidad de que obtengan siembras de calidad, para ofrecer productos que no afecten la salud de quien los consume. En este sentido, se aplicaron 204 cuestionarios (ver anexo IV) a los productores agrícolas del Municipio de Ozumba y sus delegaciones, con el objetivo de conocer sobre las actividades agropecuarias que más predominan en la comunidad y la relación que entablan con la Seguridad Alimentaria y los programas de gobierno.

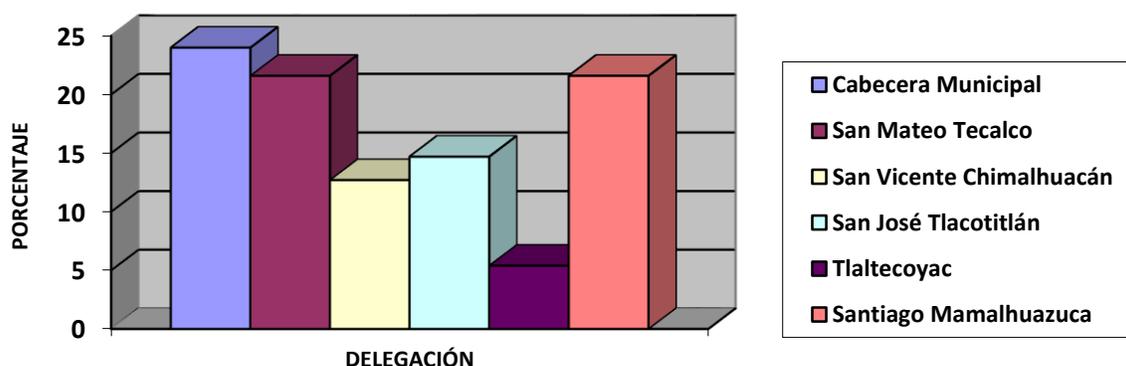
Cabe mencionar que los datos que arrojaron los cuestionarios, se procesaron en el programa estadístico SPSS, por lo que los cuadros y gráficas que a continuación se presentan, corresponden sólo a aquellos en donde las preguntas mostraban correlación con la cabecera municipal, las delegaciones, la edad y la escolaridad de los pequeños productores; y por ende, ayudaban a cumplir con los objetivos de la investigación.

**CUADRO 2. PORCENTAJE DE LOS PRODUCTORES SELECCIONADOS
EN EL MUESTREO DE LA CABECERA MUNICIPAL
Y DE LAS DELEGACIONES DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO**

LUGAR	PRODUCTORES	PORCENTAJE
Cabecera Municipal	49	24
San Mateo Tecalco	44	21.6
San Vicente Chimalhuacán	26	12.7
San José Tlacotitlán	30	14.7
Tlaltecoyac	11	5.4
Santiago Mamalhuazuca	44	21.6
Total	204	100

Fuente. Elaboración propia.

**GRÁFICA 1. PORCENTAJE DE LOS PRODUCTORES SELECCIONADOS EN EL MUESTREO DE LA
CABECERA MUNICIPAL Y DE LAS DELEGACIONES DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO**



Fuente. Elaboración propia.

Como se puede apreciar en la cuadro y gráfica anteriores y de acuerdo a la muestra obtenida, los lugares donde se concentran más productores agrícolas son en la cabecera municipal, en la delegación de Tecalco y en la delegación de Santiago Mamalhuazuca, con un 24%, un 21.6% y un 21.6% respectivamente.

En lo que respecta a la escolaridad, de acuerdo a los datos obtenidos, el 60.8% de los productores seleccionados muestralmente cuenta con estudios de primaria, el 28.4% con estudios de secundaria, el 6.9% con estudios de preparatoria,

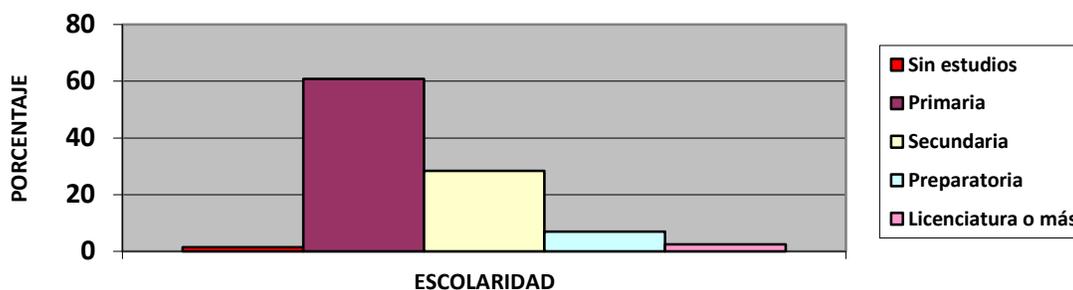
el 2.5% con estudios de licenciatura o más y el 1.5% no tiene estudios (ver cuadro 3 y gráfica 2).

CUADRO 3. ESCOLARIDAD DE LOS PRODUCTORES SELECCIONADOS EN EL MUESTREO DE LA CABECERA MUNICIPAL Y DE LAS DELEGACIONES DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO

ESCOLARIDAD	PRODUCTORES	PORCENTAJE
Sin estudios	3	1.5
Primaria	124	60.8
Secundaria	58	28.4
Preparatoria	14	6.9
Licenciatura o más	5	2.5
Total	204	100.0

Fuente. Elaboración propia.

GRÁFICA 2. PORCENTAJE DE ESCOLARIDAD DE LOS PRODUCTORES SELECCIONADOS EN EL MUESTREO DE LA CABECERA MUNICIPAL Y DE LAS DELEGACIONES DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO



Fuente. Elaboración propia.

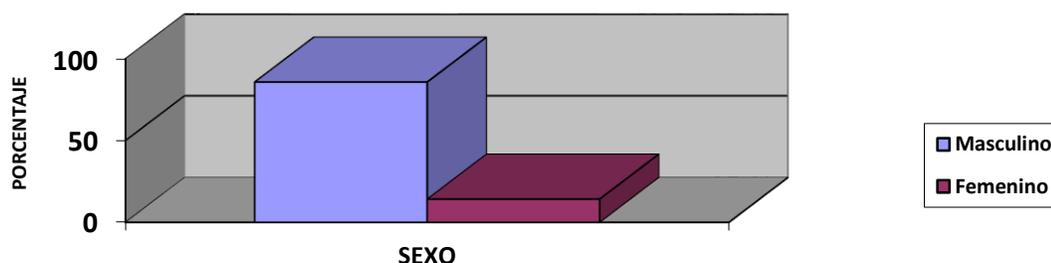
En cuanto a la distribución por sexo, como se puede observar en el cuadro 4 y gráfica 3, el 85.8% de los productores seleccionados en el muestreo son hombres, mientras que el 14.2% son mujeres.

CUADRO 4 SEXO DE LOS PRODUCTORES SELECCIONADOS EN EL MUESTREO DE LA CABECERA MUNICIPAL Y DE LAS DELEGACIONES DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO

SEXO	PRODUCTORES	PORCENTAJE
Masculino	175	85.8
Femenino	29	14.2
Total	204	100.0

Fuente. Elaboración propia.

GRÁFICA 3. PORCENTAJE DE MUJERES Y HOMBRES PRODUCTORES SELECCIONADOS EN EL MUESTREO DE LA CABECERA MUNICIPAL Y DE LAS DELEGACIONES DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO



Fuente. Elaboración propia.

Según el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015, sustentando en datos del INEGI, menciona que en el municipio de Ozumba, México el sector primario correspondiente a las actividades agropecuarias representa el 20.80% de la Población Económicamente Activa. La menor participación de este sector con respecto al sector terciario (58.77% de la PEA) demuestra el abandono paulatino de las actividades primarias y el carácter urbano de la cabecera municipal. Por su parte el sector secundario representa el 20.43%.

La población empleada en la agricultura se encuentra dispersa en la cabecera municipal y en las delegaciones de San Mateo Tecalco, San Vicente Chimalhuacán, San José Tlacotitlán, Tlaltecoyac y Santiago Mamalhuazuca en

donde se dedican a cultivar variedad de productos como: maíz, tomate, jitomate, frijol, haba, pepino, calabaza, nopal, hierbas, trigo, aguacate, etc.

Cabe aclarar que aunque al momento de cuestionar a los productores agrícolas sobre lo que cultivaban, ellos contestaban que varios productos, aunque en general se puede considerar que San Mateo Tecalco es una delegación productora de nopal y San José Tlacotitlán y Tlaltecoyac de jitomate. Por lo tanto, al momento de procesar la información se homogeneizó la respuesta en variedad en la producción (ver cuadro 5 y gráfica 4).

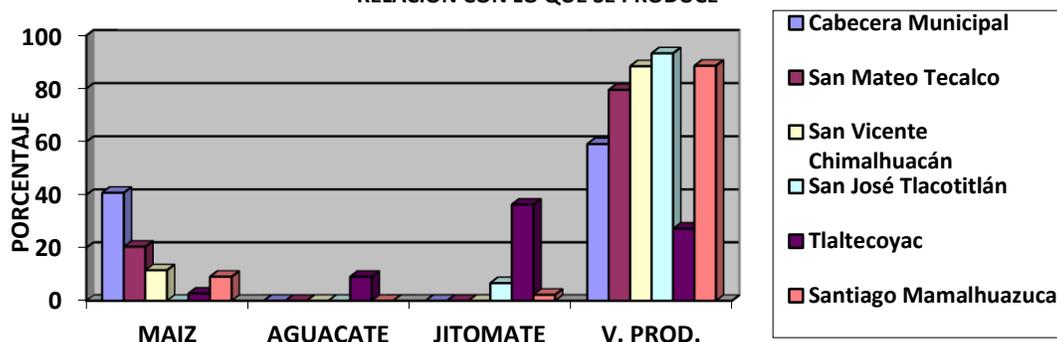
Así también, se puede mencionar que el 76.96% de los productores varían la producción, aunque en la cabecera municipal el 40.82% sólo siembra maíz.

CUADRO 5. RELACIÓN ENTRE LOS PRODUCTORES SELECCIONADOS EN EL MUESTREO DE LA CABECERA MUNICIPAL Y DE LAS DELEGACIONES DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO Y LA PREGUNTA: ¿QUÉ ES LO QUE PRODUCE?

LOCALIDADES	MAÍZ	%	AGUACATE	%	JITOMATE	%	VARIEDAD EN LA PRODUCCIÓN	%	TOTAL
Cabecera Municipal	20	40.82	0	0	0	0	29	59.18	49
San Mateo Tecalco	9	20.45	0	0	0	0	35	79.54	44
San Vicente Chimalhuacán	3	11.54	0	0	0	0	23	88.46	26
San José Tlacotitlán	0	0	0	0	2	6.67	28	93.33	30
Tlaltecoyac	3	2.73	1	9.09	4	36.36	3	27.27	11
Santiago Mamalhuazuca	4	9.09	0	0	1	2.27	39	88.64	44
Total	39	19.12	1	0.49	7	3.43	157	76.96	204

Fuente. Elaboración propia.

GRÁFICA 4. PORCENTAJE DE LOS PRODUCTORES SELECCIONADOS EN EL MUESTREO DE LA CABECERA MUNICIPAL Y DE LAS DELEGACIONES DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO Y SU RELACIÓN CON LO QUE SE PRODUCE



Fuente. Elaboración propia.

Una de las obligaciones de la Dirección de Desarrollo Agropecuario del Municipio de Ozumba es informar a los productores agrícolas sobre los programas de gobierno que existen. En este sentido, al momento de preguntarles si conocían alguno que les sirviera de apoyo el momento de iniciar su actividad productiva, el 63.23% reconoció alguno, mientras que el 36.76% dijo no conocer algún programa de gobierno.

Según el 54.90% de los productores agrícolas a los cuales se les aplicó el cuestionario, el programa que más conocen es el PROCAMPO, mientras que el 8.33% dijo conocer programas de la SAGARPA como semillas mejoradas y ayuda económica para comprar hule para emplear en las siembras la técnica del acolchado. Una vez analizados los cuestionarios se encontró que dentro de esos programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación se encuentra el mismo PROCAMPO y apoyos en insumos, como semillas y hule para emplear la técnica del acolchado, aunque en este último el apoyo consiste en darle a los productores una parte mínima de dinero para poder comprarlo.

Según ASERCA (Apoyos y Servicios de la Comercialización Agropecuaria) órgano administrativo Desconcentrado de la SAGARPA, el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO, actualmente denominado *Componente*

PROCAMPO para vivir mejor) se instrumentó a finales de 1993 y surge como un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben de sus competidores extranjeros, en sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas.

El PROCAMPO otorga un apoyo por hectárea o fracción de ésta a la superficie elegible, inscrita en el Directorio del PROCAMPO, y que esté sembrada con cualquier cultivo lícito o que se encuentre bajo proyecto ecológico autorizado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). El apoyo se entrega a los productores que acrediten ser propietarios o poseedores de buena fe o en posesión derivada (en arrendamiento, usufructo, aparcería) de predios con superficies elegibles en explotación inscritos en el PROCAMPO.

De acuerdo con el decreto que regula al PPROCAMPO, el objetivo de este programa es transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales, que siembren la superficie elegible registrada en el directorio del programa, cumplan con los requisitos que establezca la normatividad y acudan a solicitar por escrito el apoyo. En el caso de este programa, a los agricultores se les otorga \$1.000.00 al año por hectárea para poder producir

De los 204 productores a los cuales se les aplicó el cuestionario el 28.43% dijo participar en PROCAMPO, el 5.88% participa en programas de SAGARPA (semillas mejoradas y hule para emplear la técnica del acolchado) y el 65.69% dijo no participar en programas de gobierno que sirvan de apoyo a las actividades productivas. Así también, según la información recabada, los productores que más reciben el PROCAMPO se encuentran ubicados en la Cabecera Municipal y en la Delegación de San Mateo Tecalco, mientras que los productores que dijeron no participar en ningún programa de apoyo se ubican en mayor porcentaje en las delegaciones de San Vicente Chimalhuacán, Santiago Mamalhuazuca y San José Tlacotitlán, con el 92.31%, el 81.82% y el 63.33% respectivamente. Por lo que

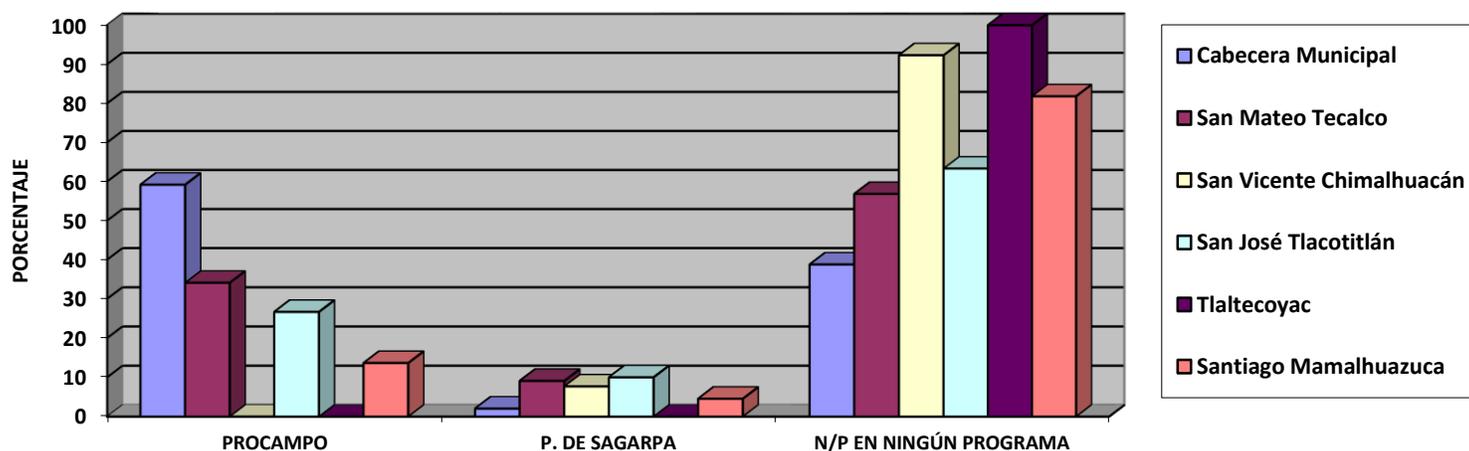
respecta a los productores de Tlaltecoyac seleccionados en el muestreo (11) ninguno cuenta con apoyos para su actividad agrícola (ver cuadro 6 y gráfica 5).

CUADRO 6. RELACIÓN ENTRE LOS PRODUCTORES SELECCIONADOS EN EL MUESTREO DE LA CABECERA MUNICIPAL Y DE LAS DELEGACIONES DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO Y LA PREGUNTA: ¿EN CUÁL PROGRAMA DE APOYO A LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS PARTICIPA?

LOCALIDAD	PROCAMPO	%	PROGRAMAS DE SAGARPA	%	N/P EN NINGÚN PROGRAMA	%	TOTAL
Cabecera Municipal	29	59.18	1	2.04	19	38.78	49
San Mateo Tecalco	15	34.09	4	9.09	25	56.82	44
San Vicente Chimalhuacán	0	0	2	7.69	24	92.31	26
San José Tlacotitlán	8	26.67	3	10	19	63.33	30
Tlaltecoyac	0	0	0	0	11	100	11
Santiago Mamalhuazuca	6	13.64	2	4.55	36	81.82	44
Total	58	28.43	12	5.88	134	65.69	204

Fuente. Elaboración propia.

GRÁFICA 5. PORCENTAJE DE LOS PRODUCTORES SELECCIONADOS EN EL MUESTREO DE LA CABECERA MUNICIPAL Y DE LAS DELEGACIONES DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO QUE PARTICIPAN Y NO EN ALGÚN PROGRAMA DE APOYO



Fuente. Elaboración propia.

El tipo de apoyo que reciben los productores de los programas destinados a la actividad agrícola es económico, de insumos y de equipamiento. En la cabecera municipal es donde se concentra el mayor porcentaje de apoyo económico, mientras que en San José Tlacotitlán el 10% recibe insumos para poder producir, ya sean semillas o hule para emplear la técnica del acolchado, los cuales son pagados por los agricultores en un 50%.

En este contexto, la mayoría de los productores (65.69%) no recibe algún apoyo y en un caso aislado se observa que sólo uno de ellos, ubicado en la delegación de San Mateo Tecalco mencionó que el gobierno le otorga dinero, insumos y equipamiento para iniciar su actividad productiva, otorgándole un 9 de calificación al servicio que le brinda la administración municipal, al momento de gestionar los apoyos para producir, lo que refleja una mala e inequitativa distribución de esos programas y de los recursos por parte de la Dirección de Desarrollo Agropecuario.

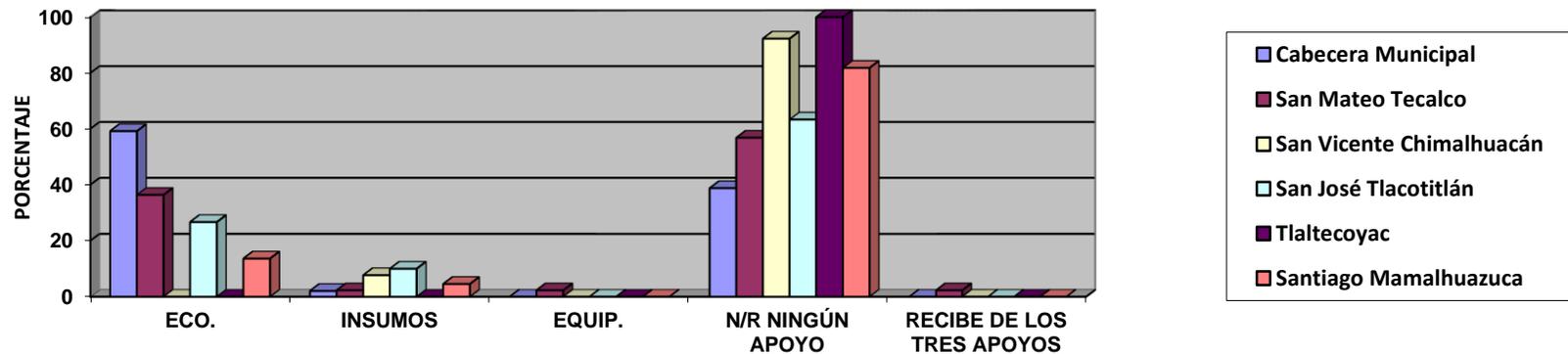
En lo que respecta a la cabecera municipal que es donde más apoyo económico reciben los productores, aunque aún prevalecen los que no lo reciben (38.78%), tal vez es porque se encuentran en el centro y tiene fácil acceso a las oficinas de la Dirección de Desarrollo Agropecuario y por lo tanto, están más al pendiente de los apoyos que se ofrecen, los cuales son otorgados cada año por parte de la SAGARPA a través del municipio (ver cuadro 7 y gráfica 6).

CUADRO 7. RELACIÓN ENTRE LOS PRODUCTORES SELECCIONADOS EN EL MUESTREO DE LA CABECERA MUNICIPAL Y DE LAS DELEGACIONES DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO Y LA PREGUNTA: ¿CUÁL ES EL TIPO DE APOYO QUE RECIBE DE LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO?

LOCALIDAD	ECO.	%	INS.	%	EQUIP.	%	N/R NINGÚN APOYO	%	RECIBE DE LOS TRES APOYOS	%	TOTAL
Cabecera Municipal	29	59.18	1	2.04	0	0	19	38.78	0	0	49
San Mateo Tecalco	16	36.36	1	2.27	1	2.27	25	56.82	1	2.27	44
San Vicente Chimalhuacán	0	0	2	7.69	0	0	24	92.31	0	0	26
San José Tlacotitlán	8	26.67	3	10	0	0	19	63.33	0	0	30
Tlatecoyac	0	0	0	0	0	0	11	100	0	0	11
Santiago Mamalhuazuca	6	13.64	2	4.55	0	0	36	81.82	0	0	44
Total	59	28.92	9	4.41	1	0.49	134	65.69	1	0.49	204

Fuente. Elaboración propia.

GRÁFICA 6 PORCENTAJE DE LOS PRODUCTORES SELECCIONADOS EN EL MUESTREO DE LA CABECERA MUNICIPAL Y DE LAS DELEGACIONES DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO Y SU RELACIÓN CON LOS APOYOS RECIBIDOS



Fuente. Elaboración propia.

Al cuestionar a los productores sobre qué calificación le otorgaban al servicio que les brinda la administración municipal al momento de gestionar los apoyos para poder producir, el 70.09% los reprobó con calificaciones entre 1 y 5, inclusive aquellos productores que recibe apoyo económico, mientras que el 17.65% optó por no dar calificación, manifestando que si otorgaban algún puntaje tal vez esa información llegaría a manos del gobierno y éste les podría retirar los pocos apoyos que les brinda. El motivo de la reprobación es porque, según los productores, los funcionarios son corruptos, no informan sobre los apoyos que existen y no hacen llegar la ayuda (ver cuadro 8 y gráfica 7). Al respecto, un productor de la delegación de San Mateo Tecalco comentó:

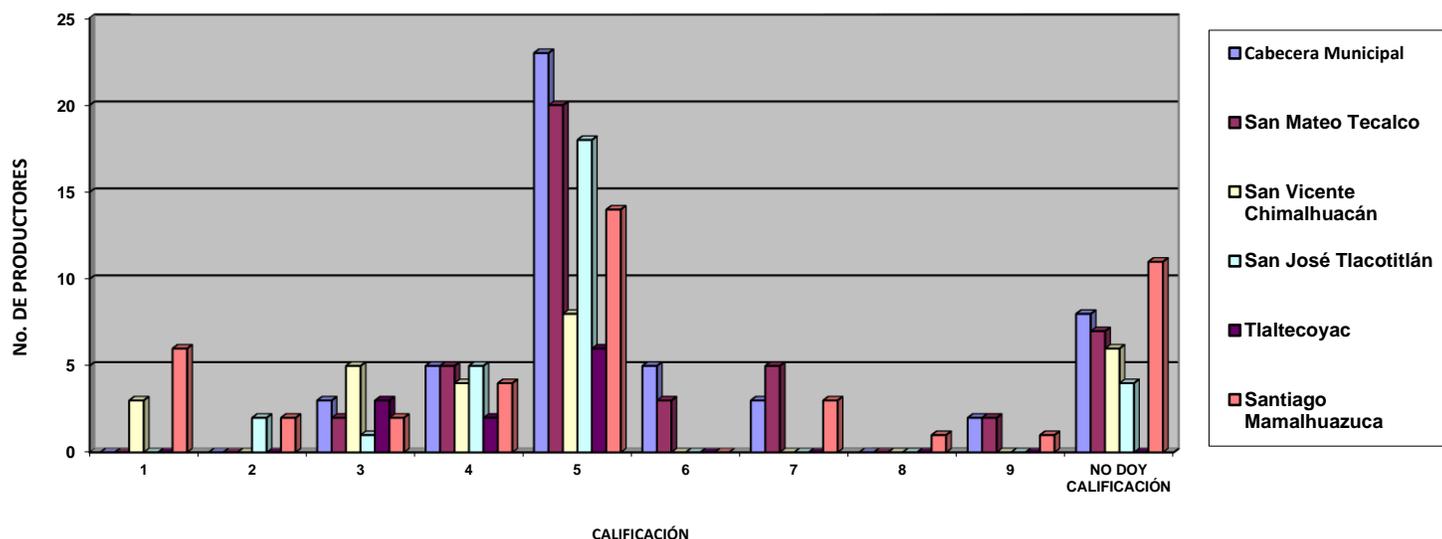
... Pues mire, ya ve que aquí los gobiernos son por trienios y hay trienios donde la gente si es "buena onda", como dicen los muchachos de ahora, son accesible, pero hay trienios donde la gente es muy déspota y no ayudan en nada, hasta se enojan cuando uno va a preguntarles algo... Pues la "mera verdad" yo les daría un 5, le digo que el actual Director de Desarrollo Agropecuario no hace nada, solo se la pasa robando "el canijo" y ni informa de los apoyos que hay... (A.A.F., 40 años, Tecalco, Municipio de Ozumba, México, 16/10/2016).

CUADRO 8. RELACIÓN ENTRE LOS PRODUCTORES SELECCIONADOS EN EL MUESTREO DE LA CABECERA MUNICIPAL Y DE LAS DELEGACIONES DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO Y LA PREGUNTA: EN ESCALA DEL 1 AL 10 ¿QUÉ CALIFICACIÓN LE OTORGA AL SERVICIO QUE LE BRINDA LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL AL MOMENTO DE QUE USTED GESTIONA LOS APOYOS PARA PODER PRODUCIR?

LOCALIDADES	CALIFICACIONES										TOTAL
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	NO CALIFICÓ	
Cabecera Municipal	0	0	3	5	23	5	3	0	2	8	49
San Mateo Tecalco	0	0	2	5	20	3	5	0	2	7	44
San Vicente Chimalhuacán	3	0	5	4	8	0	0	0	0	6	26
San José Tlacotitlán	0	2	1	5	18	0	0	0	0	4	30
Tlaltecoyac	0	0	3	2	6	0	0	0	0	0	11
Santiago Mamalhuazuca	6	2	2	4	14	0	3	1	1	11	44
Total	9	4	16	25	89	8	11	1	5	36	204

Fuente. Elaboración propia.

GRÁFICA 7. CALIFICACIÓN OTORGADA A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, SEGÚN LOS PRODUCTORES SELECCIONADOS EN EL MUESTREO DE LA CABECERA MUNICIPAL Y DE LAS DELEGACIONES DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO



Fuente. Elaboración propia.

De lo anterior, se observa que las políticas públicas en materia de desarrollo agropecuario no están cumpliendo con su objetivo, pues no se están haciendo llegar los apoyos a los productores agrícolas, lo cual refleja que desde su formulación están siendo mal diseñadas, pues como es el caso, no están respondiendo a las necesidades de las personas a quien supuestamente están dirigidas, es decir, su diseño se hace en el escritorio y al momento de que las autoridades las quieren implementar surgen deficiencias.

Otro aspecto que se encontró a partir de la información recabada es que los productores agrícolas ven estas programas de gobierno demasiado burocráticos, pues los obstáculos que visualizan al momento de gestionar los apoyos para iniciar su actividad productiva es que, según ellos, los funcionarios son corruptos y no hacen llegar los apoyos, les piden muchos requisitos y los hacen esperar mucho tiempo a fuera de las oficinas (ver cuadro 9 y gráfica 8).

CUADRO 9. RELACIÓN ENTRE LOS PRODUCTORES SELECCIONADOS EN EL MUESTREO DE LA CABECERA MUNICIPAL Y DE LAS DELEGACIONES DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO Y LA PREGUNTA: ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS QUE USTED VISUALIZA AL MOMENTO DE GESTIONAR LOS APOYOS PARA INICIAR SU PRODUCCIÓN?

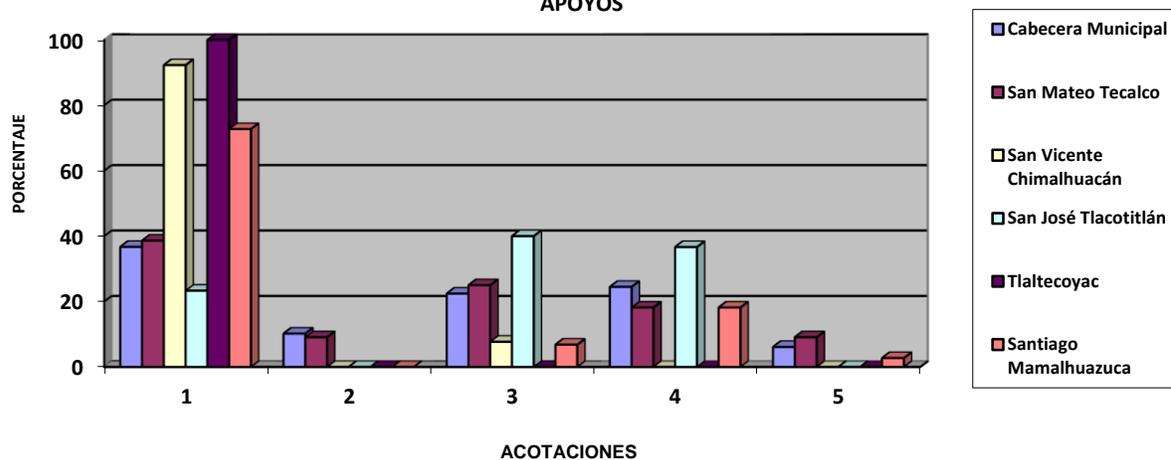
LOCALIDADES	1	%	2	%	3	%	4	%	5	%	TOTAL
Cabecera Municipal	18	36.73	5	10.20	11	22.44	12	24.49	3	6.12	49
San Mateo Tecalco	17	38.64	4	9.09	11	25	8	18.18	4	9.09	44
San Vicente Chimalhuacán	24	92.31	0	0	2	7.69	0	0	0	0	26
San José Tlacotitlán	7	23.33	0	0	12	40	11	36.67	0	0	30
Tlaltecoyac	11	100	0	0	0	0	0	0	0	0	11
Santiago Mamalhuazuca	32	72.73	0	0	3	6.82	8	18.18	1	2.73	44
Total	109	53.43	9	4.41	39	19.12	39	19.12	8	3.92	204

Fuente. Elaboración propia.

Acotaciones:

1. Los funcionarios son corruptos y no hacen llegar los apoyos.
2. Sólo le dan los apoyos a sus conocidos.
3. Piden muchos requisitos.
4. Te hacen esperar mucho tiempo.
5. Ninguno.

GRÁFICA 8. PORCENTAJE DE LOS PRODUCTORES SELECCIONADOS EN EL MUESTREO DE LA CABECERA MUNICIPAL Y DE LAS DELEGACIONES DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO Y SU RELACIÓN CON LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS QUE VISUALIZAN AL MOMENTO DE SOLICITAR APOYOS



Acotaciones:

1. Los funcionarios son corruptos y no hacen llegar los apoyos.
2. Sólo le dan los apoyos a sus conocidos.
3. Piden muchos requisitos.

4. Te hacen esperar mucho tiempo.
5. Ninguno.

Fuente. Elaboración propia.

Otra problemática que se puede apreciar, es la falta de información por parte de los funcionarios de la Dirección de Desarrollo Agropecuario hacia los productores, pues al momento de preguntarles cuáles son los requisitos que les piden para poder acceder al apoyo para iniciar su actividad productiva, el 52.45% de los productores entrevistados dijo no saber, por lo que optan por no pedir el apoyo y si lo solicitan, la mayoría de las veces se les niega, es por ello que han perdido credibilidad respecto de las autoridades municipal y reprueban su desempeño.

De los resultados generados, es posible sostener que la ineficiencia radica en que los niveles de gobierno estatal y federal mal diseñan las políticas públicas y el nivel municipal dentro de su poco conocimiento no tiene la posibilidad de gestionar y exigirle a los otros niveles políticas públicas de calidad que respondan de verdad a las necesidades de las personas, pues las políticas se vuelven una contienda entre actores políticos y sociales con intereses y agendas particulares, el carácter más o menos público depende de cuán capaces sean de priorizar demandas de los grupos en cuestión y la manera de dar respuestas satisfactorias.

Por otro lado, los productores agrícolas que tienen la posibilidad de acceder a los apoyos económicos y de insumos, mencionaron en su totalidad, que no son suficientes para poder producir, teniendo que invertir de su dinero y/o recurrir a préstamos para poder iniciar su actividad productiva. En este sentido, los mayores problemas que tienen que enfrentar cuando empiezan a desarrollar su actividad, son de carácter económico ya que los fertilizantes y el abono químico son muy caros. Por ello, si las políticas públicas han de responder a las necesidades de las personas, es necesario, que éstas se lleven a cabo en función de los criterios de calidad, transparencia y oportunidad para todas y cada una de ellas (ver cuadro 10 y gráfica 9).

CUADRO 10. RELACIÓN ENTRE LOS PRODUCTORES SELECCIONADOS EN EL MUESTREO DE LA CABECERA MUNICIPAL Y DE LAS DELEGACIONES DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO Y LA PREGUNTA: ¿CUÁLES SON LOS MAYORES PROBLEMAS QUE TIENE QUE ENFRENTAR CUANDO EMPIEZA A DESARROLLAR SU ACTIVIDAD PRODUCTIVA?

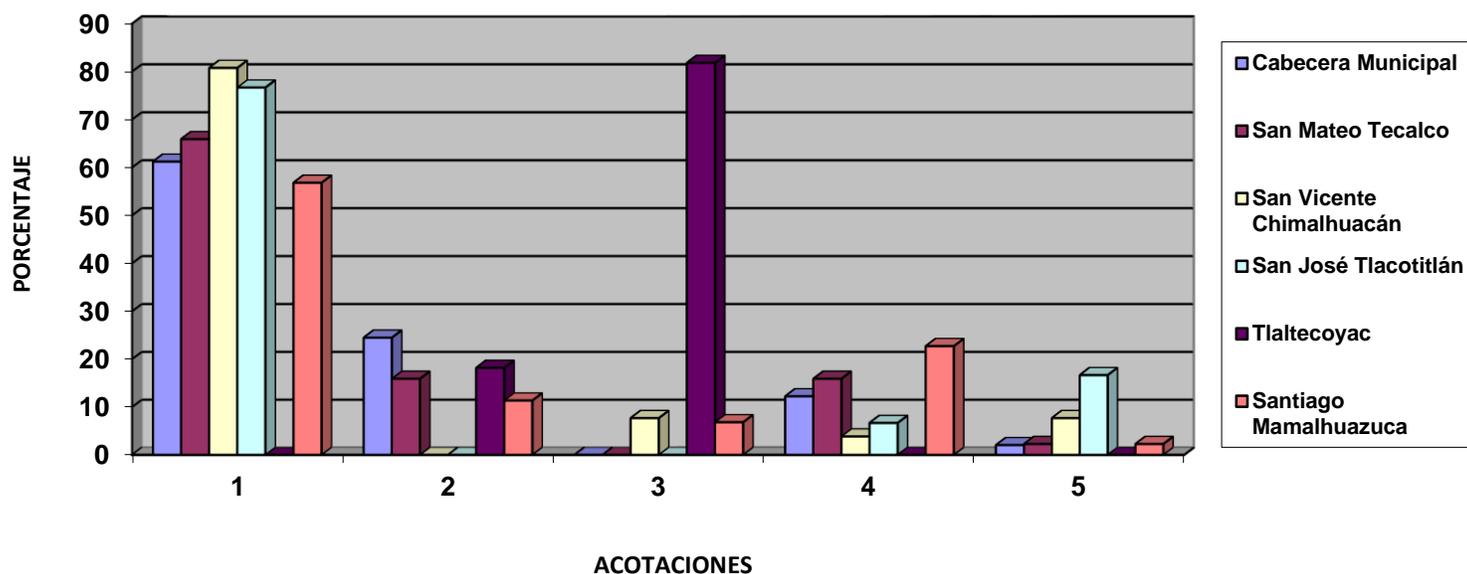
LOCALIDADES	1	%	2	%	3	%	4	%	5	%	TOTAL
Cabecera Municipal	30	61.22	12	24.49	0	0	6	12.24	1	2.04	49
San Mateo Tecalco	29	65.91	7	15.91	0	0	7	15.91	1	2.27	44
San Vicente Chimalhuacán	21	80.77	0	0	2	7.69	1	3.85	2	7.69	26
San José Tlacotitlán	23	76.67	0	0	0	0	2	6.67	5	16.67	30
Tlaltecoyac	0	0	2	18.18	9	81.82	0	0	0	0	11
Santiago Mamalhuazuca	25	56.82	5	11.36	3	6.82	10	22.73	1	2.27	44
Total	128	62.74	26	12.75	14	6.86	26	12.75	10	4.90	204

Fuente. Elaboración propia.

Acotaciones:

1. No hay recursos económicos.
2. Los fertilizantes son muy caros.
3. El abono químico es muy caro.
4. El clima.
5. Falta de apoyo por parte del gobierno.

GRÁFICA 9. PORCENTAJE DE LOS PRODUCTORES SELECCIONADOS EN EL MUESTREO DE LA CABECERA MUNICIPAL Y DE LAS DELEGACIONES DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO Y SU RELACIÓN CON LOS MAYORES PROBLEMAS QUE ENFRENTAN CUANDO EMPIEZAN A SEMBRAR



Acotaciones:

1. No hay recursos económicos.
2. Los fertilizantes son muy caros.
3. El abono químico es muy caro.
4. El clima.
5. Falta de apoyo por parte del gobierno.

Fuente. Elaboración propia.

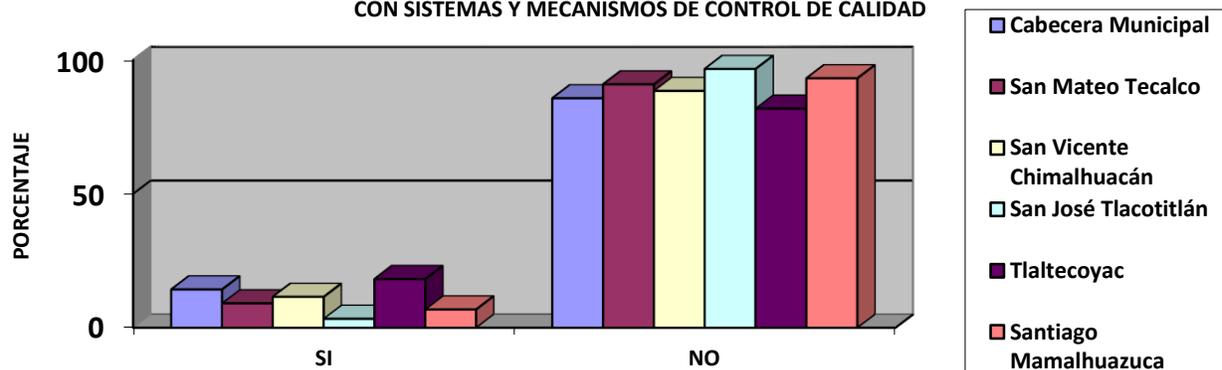
Respecto a la asistencia técnica, la totalidad de los productores dijo no recibirla por parte del gobierno, lo cual indica que SEDAGRO no está cumpliendo con su objetivo o lo hace de manera muy parcial, pues esta instancia que depende del nivel de gobierno estatal, dentro de sus programas dirigidos hacia la producción, está el brindar cursos y asesorías técnicas a los agricultores para generar alimentos de calidad, pues al momento de comercializar sus productos, los agricultores mencionaron que los compradores les exigen que estén en buenas condiciones, que si son semillas estén grandes y no estén manchadas, picadas ni agorrojadas. En este contexto, la mayoría de los productores no cuenta con sistemas o mecanismos de control de calidad, que les permita cumplir con las exigencias de sus compradores, manifestando que el control de calidad lo alcanzan “como se vaya dando la siembra, conforme a la experiencia” (ver cuadro 11 y gráfica 10).

CUADRO 11. RELACIÓN ENTRE LOS PRODUCTORES SELECCIONADOS EN EL MUESTREO DE LA CABECERA MUNICIPAL Y DE LAS DELEGACIONES DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO Y LA PREGUNTA: ¿CUENTA CON SISTEMAS Y MECANISMOS DE CONTROL DE CALIDAD QUE LE PERMITEN CUMPLIR CON LAS EXIGENCIAS DE LOS COMPRADORES?

LOCALIDADES	SI	PORCENTAJE	NO	PORCENTAJE	TOTAL
Cabecera Municipal	7	14.29	42	85.71	49
San Mateo Tecalco	4	9.09	40	90.91	44
San Vicente Chimalhuacán	3	11.54	23	88.46	26
San José Tlacotitlán	1	3.33	29	96.67	30
Tlaltecoyac	2	18.18	9	81.82	11
Santiago Mamalhuazuca	3	6.82	41	93.18	44
Total	20	9.80	184	90.20	204

Fuente. Elaboración propia.

GRÁFICA 10. PORCENTAJE DE LOS PRODUCTORES SELECCIONADOS EN EL MUESTREO DE LA CABECERA MUNICIPAL Y DE LAS DELEGACIONES DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO QUE CUENTAN CON SISTEMAS Y MECANISMOS DE CONTROL DE CALIDAD



Fuente. Elaboración propia.

Es preocupante que los productores no cuenten con mecanismos y sistemas que controlen la calidad de los productos, pues una de las premisas de la seguridad alimentaria es que los alimentos que se consumen deben de ser sanos, de calidad, suficientes y nutritivos, sobre todo porque lo que se está produciendo en el municipio, lo autoconsumen los productores y lo comercializan, en gran parte, en la plaza que se lleva a cabo los días martes en la cabecera municipal. Aunado a esto, lo que podría en riesgo la salud de los habitantes y vulneraría la seguridad de los alimentos (inocuidad) en Ozumba, es el uso de los fertilizantes e insecticidas en las siembras, pues todos los productores mencionaron que si los utilizan mucho al momento de producir, sobre todo el llamado CURACRON. Al respecto un productor de Santiago Mamalhuazuca comentó:

... Pues sí, vienen de la Universidad de Chapingo y haga de cuenta que ellos no nos dicen nada de que sembramos maíz "transgénico", como le decía hace "ratito", pero si nos alertaron sobre el uso de un fertilizante que se llama "CURACROM", nos dijeron que ya no lo utilizáramos para fumigar porque se le penetraba mucho al tomate rojo y al de cáscara y afectaba a la salud de quien lo consumía y desde que nos dijeron eso, ya no lo empleamos, bueno yo ya no lo uso, pero hay compañeros que lo siguen comprando, es que mata rápido a las plagas... ..(J.F.M., 45 años, Santiago Mamalhuazuca, Municipio de Ozumba, México, 18/010/2016).

En este sentido al preguntarles si consideraban que usar mucho fertilizante e insecticida al momento de producir, afectaba a la salud de las personas que

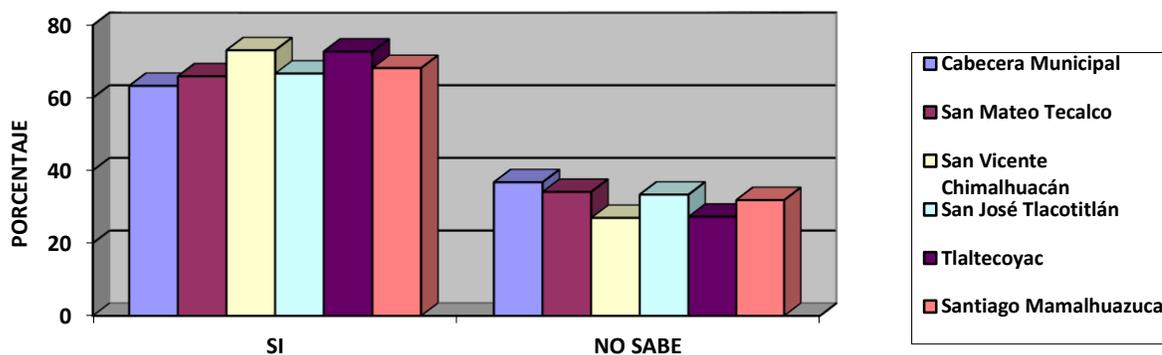
consumen los productos, el 67.16% dijo que sí, mientras que el 32.84 dijo no saber (ver cuadro 12 y gráfica 11).

CUADRO 12. RELACIÓN ENTRE LOS PRODUCTORES SELECCIONADOS EN EL MUESTREO DE LA CABECERA MUNICIPAL Y DE LAS DELEGACIONES DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO Y LA PREGUNTA: ¿CONSIDERA QUE EL USAR MUCHO FERTILIZANTE E INSECTICIDAS AL MOMENTO DE PRODUCIR AFECTE EN LA SALUD DE LAS PERSONAS QUE CONSUMEN EL PRODUCTO?'

LOCALIDAD	SI	PORCENTAJE	NO SABE	PORCENTAJE	TOTAL
Cabecera Municipal	31	63.27	18	36.73	49
San Mateo Tecalco	29	65.91	15	34.09	44
San Vicente Chimalhuacán	19	73.08	7	26.92	26
San José Tlacotitlán	20	66.67	10	33.33	30
Tlaltecoyac	8	72.73	3	27.27	11
Santiago Mamalhuazuca	30	68.18	14	31.82	44
Total	137	67.16	67	32.84	204

Fuente. Elaboración propia.

GRÁFICA 11. PORCENTAJE DE LOS PRODUCTORES SELECCIONADOS EN EL MUESTREO DE LA CABECERA MUNICIPAL Y DE LAS DELEGACIONES DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO QUE CONSIDERAN QUE UTILIZAR FERTILIZANTES E INSECTICIDAS AL MOMENTO DE SEMBRAR, AFECTAN A LA SALUD



Fuente. Elaboración propia.

Aunque los productores ozumbenses, en su mayoría, están conscientes de que emplear mucho fertilizante e insecticida en los productos agrícolas, daña la salud de las personas que los consumen, al gobierno municipal parece no interesarle, pues no busca la manera de brindar asistencia técnica para que los

productos cosechados sean de buena calidad, y totalmente inocuos para los consumidores.

En particular, el CURACRON, que es el que se reporta emplear por los productores del municipio, afecta al ambiente, a quien lo manipula, esto por inhalación y a quien lo ingiere a través de los alimentos que durante su proceso de producción se empleó. Este organofosforado produce intoxicación aguda y puede ingresar al organismo por inhalación de vapores, vacíos o polvos, por absorción gastrointestinal, cuando se emplea en los productos agrícolas y aún por penetración a través de la piel y de las mucosas expuestas. La absorción por la piel es un poco mayor a temperaturas más altas y mucho mayor en presencia de dermatitis (Dreisback & Robertsonm 1988).

En la siguiente tabla se muestran los diferentes síndromes que puede provocar el CURACROM en los seres humanos:

SÍNDROME MUSCARÍNICO	SÍNDROME NICOTÍNICO	SÍNDROME NEUROLÓGICO CENTRAL
Sistemas Oculares: miosis, anisocardia, visión borrosa, cefalea.	Sistema de músculo estriado, fatiga, debilidad muscular.	Ansiedad, vértigo, insomnio, somnolencia, cefalea, temblor, apatía, dificultad para la concentración, confusión, trastornos del lenguaje, ataxia, alucinaciones, convulsiones, coma, depresión circulatoria y respiratoria.
Sistemas Glandulares: sudoración, lagrimeo, salivación, hipersecreción faríngea y bronquial.	Sistemas Ganglionares sinápticos: taquicardia, hipertensión arterial, palidez, vaso constricción de piel y mucosa.	
Sistemas Broncopulmonar: constricción torácica, tos, disnea, vasodilatación de piel y mucosas.		
Sistemas Gastrointestinales: Anorexia, nauseas, vómito, tenesmo, dolor abdominal,		

diarrea, incontinencia fecal, intoxicaciones.		
Sistemas Urinarios: incontinencia urinaria.		

Fuente: Mohammad et.al., 2008.

Lo anteriormente expuesto es un claro ejemplo de cómo las autoridades no están haciendo algo ante estas problemáticas que ya se están presentando en el Municipio de Ozumba, las cuales no sólo ponen en riesgo la salud de quien consume los productos que ahí se siembran, sino que también amenazan la Seguridad de los alimentos. Los productos químicos ocupan un lugar importante en la producción agrícola y al ponderar el factor riesgo-beneficio, los fertilizantes y plaguicidas aportan grandes beneficios; sin embargo, existe muy poca información sobre cómo producir más alimentos a menor costo social, económico y ambiental.

Ante este escenario, los problemas tenderán a agravarse debido a la falta de vigilancia estricta por parte de las autoridades; por ignorancia, poca conciencia e incluso mucha necesidad de las personas que comercializan los pesticidas, pues son adquiridos sin la asesoría técnica para el control y evaluación de las aplicaciones, que la mayoría de las veces impacta en el ecosistema y en la salud de quienes laboran en el campo y de quienes consumen los productos contaminados. En este sentido, no debe dejarse de lado que parte del problema de la estrategia química, es la falta de información entre las autoridades y los usuarios y no se puede hablar de información suficiente con el etiquetado del envase que incluye términos técnicos que muchas veces ni los agrónomos mismos entienden.

Otra problemática que se observó a partir de los resultados obtenidos y que demuestra la falta de políticas públicas de calidad encaminadas al desarrollo agropecuario en el municipio, es la falta total de apoyos en las delegaciones de San José Tlacotitlán y de Tlaltecoyac, aun cuando éstas forman parte de la zona productora de tomate y jitomate del sureste del Estado de México.

Según reportes de la SAGARPA (2002), Ozumba se ha colocado hasta la fecha en el primer lugar en cuanto a extensión y producción jitomatera, pero la mayoría de los pequeños productores expresan que la horticultura representa una actividad complementaria que forma parte de una dinámica de subsistencia, que se apoya en la multiactividad y diversidad agrícola. Estos pequeños productores se caracterizan por sembrar pocas tareas de jitomate y otras más de tomate, y tener variedad en la producción, pues es una forma de “asegurar” su estabilidad, ya que la pérdida en uno de estos cultivos podría compensarse con la ganancia del otro; incluso, muchas veces estos productores sólo esperan recuperar el dinero invertido, pues manifiestan que sembrar les sale muy caro pues los gastos que más influyen en sus costos de producción son la compra de fertilizantes y del abono químico, los cuales han subido mucho de precio en el último año. Sobre esta situación un productor de Tlaltecoyac comenta:

...el gobierno es muy tonto, pues si saben que esta zona ha crecido mucho en la producción del tomate y jitomate no nos apoya con nada, ni con dinero, ni con maquinaria, nosotros mismo hay que barbechar y pagamos un aproximado de \$1200.00 por rentar el tractor, esto por hectárea y luego otro problema es que no hay agua, aquí casi no nos llega y hay que pagar para que la traigan y poder mojar la tierra. Sabe que, aquí generamos trabajo y eso el gobierno no lo ve, no ayuda, llegan muchos migrantes a trabajar nuestras tierras, alrededor de 2000 personas por temporada, deberían de crearles una casa del migrante como las que hay en Morelos, para que ya no les ocurran accidentes... “pinche gobierno pendejo” si nos apoyara todos saldríamos beneficiados ¿no creé? Es que de verdad todo está re bien caro, las semillas, el fertilizante, el huele para el acolchado y lo peor de todo es que ya no podemos hacer cambios para bajar nuestros gastos porque si no el producto sale malo la gente ya no lo compra, nosotros invertimos mucho y la verdad lo que nos interesa a veces es recuperar la inversión... no crea que le engaño, todos los que somos tomateros nos quejamos de lo mismo, pregúntele a quien quiera y le va a decir lo mismito, y yo le insisto los corruptos del gobierno nos han olvidado joven...(M.C.T., 40 años, Tlaltecoyac, Municipio de Ozumba, México, 27/10/2016).

Con base a esto, no se puede negar que muchas veces la intervención de las preferencias grupales y personales por parte del gobierno siempre predominan, siendo esto algo que perjudica, obstaculiza y daña la clara visión del concepto de lo público y el bienestar social. Si las políticas públicas han de responder a las necesidades de las personas, es necesario que se lleven a cabo en función de ellas, como lo manifiesta la gobernanza, siempre tendiendo como objetivo la preocupación final hacia la sociedad.

CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

Después de haberle aplicado los cuestionarios al Director de Desarrollo Agropecuario, al Director de Salud y a 204 pequeños productores agrícolas del municipio de Ozumba, Estado de México, se observaron problemáticas que reflejan las condiciones reales en las que descansan las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria y salud, así como su relación con el desarrollo rural y la pequeña agricultura de dicha localidad, pues las políticas siguen atendiendo a cuestiones de poder y de intereses más que a las necesidades de los productores y de la población en general, que al final de cuentas son los que tendrían que verse beneficiados por ellas.

No olvidemos que de acuerdo a Aguilar (1992), las políticas públicas se encargan de estudiar el actuar de los gobiernos en el seno sociedad, es decir, están enmarcados en la gestión y el conjunto de actividades de las instituciones gubernamentales, que actúan a través de agentes y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los habitantes de una comunidad. En este caso, las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria, tendrían que subsanar, en el municipio de estudio, las necesidades de la población en materia de alimentos sanos, inocuos y suficientes.

Así también, se observó que dentro de la Administración Municipal hacen falta funcionarios preparados que atiendan verdaderamente las necesidades de los pequeños productores, que sepan gestionar apoyos económicos, de insumos, tecnológicos y técnicos, con la finalidad de brindarles las herramientas necesarias al momento de iniciar su actividad productiva, para que ésta se traduzca en la producción de alimentos inocuos, de calidad y nutritivos que garanticen la seguridad alimentaria y salud en los habitantes de Ozumba y sus alrededores.

Lo anterior, se pone de manifiesto debido a que el Director de Desarrollo Agropecuario adolece de los elementos mínimos necesarios para brindarles a los

pequeños productores información sobre los programas que pueden servirles de apoyo en su actividad productiva, pues con el único con el que está familiarizado es con PROCAMPO, apreciándose que no sabe cuál es el procedimiento que tiene que seguir para gestionar otros apoyos.

Lo anterior es de suma importancia, ya que como lo menciona Sosa (2012), el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales es una realidad sobre la que se tienen que empezar a trabajar, pues las prácticas que devienen de un manejo clientelar de parte de las instituciones gubernamentales y de los partidos políticos, siguen creyendo que los programas sociales se elaboran para satisfacer los intereses de un grupo minoritario.

Otro punto que es importante resaltar, es la falta total de asistencia técnica por parte de las autoridades hacia los productores agrícolas, situación que pone en riesgo la salud de ellos y de la comunidad que consume los alimentos, pues los agricultores manifestaron que actualmente emplean plaguicidas e insecticidas sin supervisión, a lo cual el Director de Salud dijo que eso sí era un problema al que se le tenía que prestar atención y aunque él no tenía un seguimiento histórico de las principales enfermedades que se presentan en los habitantes del municipio, tenía conocimiento de personas que habían sufrido daños en su salud por el uso excesivo de químicos en las actividades agrícolas.

En este contexto, ambos funcionarios expresaron que hacía falta y era necesaria la coordinación entre sus departamentos, lo cual implicaría la supervisión de las cosechas, la asistencia técnica y el seguimiento de las enfermedades que surgen en el municipio debido a la mala calidad de los alimentos.

Bajo esta problemática observada, es importante que los gobiernos locales empiecen a recibir las competencias y poderes de dimensión local que les permitan gestionar mejor en pro de los ciudadanos. Esto, “porque el gobierno local es donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el

suministro de los servicios públicos y en donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía. Así, el gobierno local debe cumplir con las funciones y competencias que legalmente le corresponden: representar a la ciudadanía ante los otros niveles de gobierno, administrar los recursos públicos, alentar la participación ciudadana, ejercer el gobierno democráticamente; etc.”. (Chavoya, 2013: 23).

Si esto no se atiende de manera rápida, surgen problemáticas como las que se detectaron en el municipio de Ozumba, Estado de México, en donde los pequeños productores manifestaron su rechazo hacia las autoridades por la carencia de apoyos, de asistencia técnica y del reparto equitativo de los programas que actualmente se les ofrecen en el Departamento de Desarrollo Agropecuario, lo que enfatiza la falta de políticas públicas que atiendan a estas necesidades y que subsanen las problemáticas que de ellas emanan.

Es por ello, que a nivel local, como lo menciona Salazar (2010), es preciso contextualizar que esto no es un proceso automático, por lo que se requiere de un gran esfuerzo y una actitud de corresponsabilidad de los estados y de la misma federación para dotar y fortalecer de mayores capacidades a los municipios del país. Esto, debido a que el diseño e implementación de las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria a nivel municipal es muy pragmático; y el problema en el amplio sentido, radica en la falta de estudios y estudiosos en este campo y en el poco reflexionado y documentado quehacer de los gobiernos municipales.

Lo anterior es una muestra de lo que actualmente refleja el orden mundial, el cual es inequitativo, la pobreza crece cada vez más en las regiones más pobres y menos desarrolladas, hay depredación del medio ambiente y a la población le cuesta cada vez más acceder a alimentos de calidad, suficientes, sanos y nutritivos, reflejándose la falta de capacidad por parte de los gobiernos por resolver estas problemáticas, por lo que el desarrollo local está en manos de sus comunidades.

Bajo esta perspectiva, las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria deben empezar a transitar y a ser definidas por el uso de un poder político administrativo en los límites del bienestar social y mejoría de la calidad de vida de las sociedades, dentro de un marco legal-racional que garantice y respete las modalidades de autonomía civil y política en que se exprese la participación organizada de los ciudadanos.

Es por ello, que resulta necesario echar mano de la gobernanza como mecanismo de gobierno para que ayude a potencializar el funcionamiento de las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria a nivel local, ya que “la gobernanza aparece como una forma de gobierno (en su sentido más amplio) en la que la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multifactorial, cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilización y de legitimación de las decisión, a un tiempo en el universo de la política electoral y de la política de los problemas”. (Ruano de la Fuente, 2002: 2).

Lo anterior se hace cada más evidente, pues como se observó a lo largo de la investigación, uno de los factores que está generando inseguridad alimentaria en México y en el municipio de Ozumba, es la falta de políticas públicas claras y bien diseñadas que estén dirigidas a apoyar el desarrollo rural y la pequeña agricultura, esto bajo una perspectiva de gobernanza, con la finalidad de que los productores generen alimentos de calidad que no pongan en riesgo la salud de los habitantes, así como de forma suficiente que garantice su disponibilidad y acceso.

En este sentido y tal como lo arrojaron los resultados, el escenario municipal de las políticas de asistencia social y seguridad alimentaria, tal como se conciben y se instrumentan desde círculos oficiales y de gobierno, lucen muy poco prometedoras, pues se siguen formando sin participación ciudadana. A escasos

logros, como lo menciona Ziccardi (1996), se le pueden atribuir varias razones que tienen que ver con fallas de técnicas de coordinación y planeación institucional y diseños erróneos desfasados con lo que muestra la realidad local.

Asimismo, se observa claramente que aún existen prácticas que devienen de un manejo clientelar de parte de las instituciones gubernamentales y de los partidos políticos, que siguen creyendo que los programas sociales se elaboran para satisfacer los intereses de un grupo minoritario. A pesar de que esta problemática ha estado presente, vinculada con el abandono histórico del campo, la situación actual exige que las soluciones se tienen que empezar a generar de manera inmediata; sin embargo, modificar la concepción de las políticas públicas para evitar que los programas dirigidos a la alimentación y contra la pobreza sigan siendo instrumentos políticos de los gobiernos, implica mirar hacia nuevos caminos para dar paso a otras interpretaciones de la realidad mexicana, que permitan dar cabida a generar consensos encaminados a resolver, de verdad, el problema de la inseguridad alimentaria.

Por lo anterior, el concepto de gobernanza, vista como un modo alternativo de gobernación, es retomado como uno de los tantos intentos para reinterpretar, redefinir y reestructurar el funcionamiento del poder político. En México aún está pendiente una agenda que se maneje bajo estas perspectivas, que incluya rendición de cuenta, responsabilidad, participación, coordinación, cooperación e integración regional como tareas principales de los distintos ámbitos de gobierno; mismas que forzosamente tendrían que estar respaldadas por el actuar de la de la sociedad civil y de los agentes económicos que interviene para el crecimiento y el desarrollo.

Para Leguene (2008), la definición de una política pública en materia de seguridad alimentaria, tiene que basarse en criterios éticos, que hagan alusión al término de la gobernanza, en los cuales el debate se centre en los más vulnerables, desarrollando una visión amplia e integrada del hambre. Bajo estos criterios, nos dice el autor, la dimensión política tiene que apoyarse en las iniciativas de un buen

gobierno que fortalezca la seguridad alimentaria y provea de ayuda alimentaria. Así las inversiones en la seguridad alimentaria deben tener como principal objetivo, el estar encaminadas a buscar la satisfacción del derecho de la buena alimentación en las poblaciones con mayores índices de pobreza.

Todo esto conlleva a la necesidad de reducir la problemática a través de un diagnóstico que refleje sus condiciones reales, como parte de un propósito más amplio en donde se tome en cuenta la soberanía y la seguridad nacional, no dejando al margen la ecología, la globalización, el medio ambiente, la sustentabilidad y por supuesto los contextos municipales, es decir, que se tomen en cuenta todas las aristas de la actual realidad compleja.

Como lo menciona Mora (2012), al ser la inseguridad alimentaria un tema de interés público, es necesario que se abra al debate público, en donde se discuta sobre el papel que actualmente juega la pequeña agricultura en nuestro país, la pobreza rural, la autonomía y la autosuficiencia alimentaria, la salud, la preservación de los recursos naturales y la reorganización de la manera de producir y comercializar.

Uno de los principales problemas de fondo es que la seguridad alimentaria, tal como se ha concebido por los gobiernos neoliberales, si bien establece el derecho a la alimentación en cantidades suficientes y nutritivas, no dice algo acerca del origen de los alimentos, ni quién los produce y bajo qué condiciones, por lo que esto da pie a que en una economía capitalista los exportadores de alimentos que controlan el comercio mundial argumenten que la mejor manera de que los países pobres logren su seguridad alimentaria es importando alimentos baratos. Y esto nos refleja una realidad en donde los pequeños agricultores no tienen cabida, ya que las empresas transnacionales con la ayuda de nuestros gobiernos controlan la cadena productiva de los alimentos, pasando por su venta, procesamiento y distribución.

La Teoría de los Sistemas de Niklas Luhmann (1993) habla acerca de la forma ordenada de evaluar una necesidad humana desde todos los ángulos, determinando sus elementos y la relación de causa y efecto que existe entre ellos, así como las funciones específicas que cumplen en cada caso y los intercambios que se requerirán entre los recursos una vez que se definan. En este sentido, la necesidad humana es la seguridad alimentaria, la cual tiene que observarse desde diferentes ángulos, que podrían ser el político, el cultural, el económico y el científico, en donde si uno de ellos falla, ésta no se garantiza.

Desde la perspectiva sociocrítica, se pone de manifiesto que al haber fallas en la formulación de las políticas públicas encaminadas a la generación de la seguridad alimentaria, se posibilita que sigan prevaleciendo los dispositivos de dominación que no permiten formularlas adecuadamente, produciendo alimentos de mala calidad y en deficiente cantidad que ponen en riesgo la salud de los habitantes y por ende la falta de desarrollo, por su afectación a la disponibilidad y acceso, lo que mantiene marginadas, pobres, malnutridas o desnutridas a las poblaciones, observándose con esto un claro indicador de inseguridad alimentaria.

Ante este escenario el desarrollo endógeno, desde la teoría Luhmanniana en que se considera ésta complejidad y sobre todo la necesidad de autopoiesis (generación de los elementos que constituyen al sistema), destaca la necesidad de propiciar la sinergia de los todos los actores sociales, bajo los lineamientos de la gobernanza (públicos, privados, científicos, tecnológicos, etc.), para permitir una transformación social que ponga énfasis en la seguridad alimentaria a partir de un rediseño del carácter asistencialista de las políticas públicas.

Dada la problemática de inseguridad alimentaria que se vive desde hace años, es importante reflexionar sobre la dependencia alimentaria que tenemos como país y la poca atención que nuestro gobierno presta en la producción de nuestros alimentos, situación que pone en riesgo la sobrevivencia y reproducción de la población campesina, que merecen ser atendidos y ser vistos como actores

productivos en el medio rural, y que por tanto requieren urgentemente de programas de gobierno bien diseñados que les ayuden a reactivar la funcionalidad del sector agropecuario que no está capitalizado, requiriendo a la par de capital humano, político, científico y tecnológico especializado que ayude a transitar hacia una cultura de verdaderas políticas públicas que beneficien al campo y no de políticas de gobierno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AESAN. (2010) *La seguridad alimentaria en la Unión Europea: bases para la confianza*, España: Ministerio de Sanidad y Política Social.
- Aguilar, L. (2010). "El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis", en *Frontera Norte*, vol. 22, núm. 43, enero-junio, pp. 187-213.
- Aguilar, Luis F. (2007) "El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza", (en) *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 39, Caracas.
- Aguilar, Luis F. (2008) *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*, Barcelona: ESADE.
- Aguilar, Villanueva Luis. (1992) *La hechura de las políticas públicas*, México; Porrúa.
- Aguirre, P. (1995) "Papel de las estrategias domésticas de consumo en el acceso a los alimentos". *Archivos Latinoamericanos de Nutrición*, Vol. 45, No. 1.
- Arbós, Xavier y Salvador Giner. (1993) *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. España: siglo XXI editores.
- Arellano, Gault David. (2000) "El municipio y las políticas sociales", *Agenda de la Reforma Municipal en México, Cuadernos de Debate*, México, CIDE.
- Banco Mundial. (1986) *La pobreza y el hambre: temas y opiniones sobre la seguridad alimentaria en los países en desarrollo. Estudios de política del Banco Mundial*.
- Baradach Eugene. (1998) *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, México: CIDE.
- Barquera Simon. (2001) "Políticas y programas de alimentación y nutrición en México", (en) *Revista salud pública de México / Vol.43, No.5, septiembre-octubre*.
- Bassolss y Arzaluz (1996). "Gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas", *Frontera Norte*, vol. 8, número 16, julio-diciembre de 1996.
- Brito, M. (2002). *Buen gobierno local y calidad de la democracia*. Ponencia presentada en el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Salamanca, España. 9 al 11 de mayo. Universidad de Salamanca.
- Cabrero, E. (2004). "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México", en *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, segundo semestre.

- Cabrero, E. (2006). Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (34), (pp. 185-216).
- Calva, J. L. (1995) "Razones y principio de una política integral incluyente de los campesinos", (en) Ernesto Moreno et. al. (eds.), *El sistema de poscosecha de granos en el medio rural: problemática y propuestas*, México: UNAM/ Programa universitario de alimentos.
- Calva, José Luis. (2002) *Políticas Económicas para un desarrollo sostenido con equidad*, México: Casa Juan Pablos,
- Camberos, Castro Mario. (2000). "La Seguridad Alimentaria de México en el año 2030", (en) *Ciencia Ergo Sum*, marzo, volumen 7, número 1, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- Canto, Manuel. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al desarrollo. *Política y Cultura*, núm. 30.
- Carrera, Ady, 2005, "La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas", en *Memorias del X Congreso Internacional del clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile.
- Celedón, Carmen; Orellana, Renato (2003). "Gobernanza y participación ciudadana en la reforma de salud en Chile."
- CEPAL. (2005) *Panorama social de América Latina*, marzo 2006, LC/G.2288-P/E.
- Chavoya. (2013). Puerto Vallarta en la modernidad. Una visión urbanística desde diferentes disciplinas. Universidad de Guadalajara. México.
- Chávez, O. y Rayas, I. (2006). Fortalecer la capacidad institucional. La plataforma para un gobierno exitoso, en Portal de desarrollo. Recuperado 12/06/2012 de: http://demos.estrasol.com.mx/icma/media/Competitividad_Institucional.pdf.
- Da Silva, José Graciano. (2009) "El retroceso en la lucha contra el hambre impone un nuevo orden", (en) *Miradas al exterior. Revista de información diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España*, número 9, España.
- De Dios, J. (2008). "Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: un mapa de su diversidad. Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales". Documento de apoyo del Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. México.

- Decoster, Jean-Jaques (2003). "Gobernanza ambiental y territorial en comunidades afectadas por la explotación minera. La experiencia de las comunidades campesinas de la provincia de Espinar, Perú".
- Easton, David. (1999) *Esquema para el análisis político*, Argentina: Amorrortu Editores.
- Espinosa, Cortés Luz María. (1995) *Sector agropecuario y alternativas comunitarias y de seguridad alimentaria y nutrición en México*: Plaza y Valdés editores.
- Estrada, Rodríguez José Luis (2013) *Inconsistencias del diseño institucional del gobierno local en México: limitantes para la reelección y calidad democrática*.
- FAO. (1975) *Anuario de productos forestales 1973*. Revista 1962-1973. Roma.
- Foucault, Michel. (1978) *Seguridad, territorio y población*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Garrido, A. (1995) *Cultura alimentaria de España y América*. Huesca: Val de Onsera.
- Gebauer H. (1994) "Esbozo de una política de seguridad alimentaria" *Tercer Seminario Internacional de Nutrición*, Riobamba (Ecuador): ESPOCH.
- Gonnet, Juan Pablo. (2010) *La política desde la teoría de los sistemas sociales de Niklas Luhmann*, Argentina: Nueva época.
- González, Chávez Humberto. (2007) "La gobernanza mundial y los debates sobre seguridad alimentaria", (en) *Desacatos* septiembre-octubre, número 025, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Distrito Federal, México.
- González, Turmo I. y P. Romero De Solís. (1996) *Antropología de la alimentación: nuevos ensayos sobre la dieta mediterránea*, Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Gracia, Arnaiz Mabel. (2010) *Alimentación y Cultura en España: una aproximación desde la antropología social*, España: Universidad Rovira i Virgili.
- Gracia, M. (1996) *Paradojas de la alimentación contemporánea*, Barcelona: Icaria.
- Hernández Alcázar, Alicia. (2010) *Estructura Socioeconómica de México*, México: ST Editorial.
- Hintze, J. (s/f). *Guía para la evaluación de la capacidad institucional*. Buenos Aires, Argentina: Tecnología para la Organización Pública (TOP).

- Ibarra, Zavala Darío, Carlos Fonseca Hernández y Rafael Durán Gómez (Coords.) (2011) *Evaluación Privada y Social de Proyectos para el Desarrollo de México*: LAES Laboratorio de Análisis Económico y Social, ISBN 978-607-956-873-3.
- Jiménez, Acosta S. (1994) "Algunas consideraciones generales sobre la Seguridad Alimentaria". *Tercer Seminario Internacional de Nutrición*, Riobamba (Ecuador): ESPOCH.
- Jiménez, W. G., C. Ramírez y P. Roncancio, P. (2007) *Gobernabilidad y gobernanza en la transformación de la acción pública: propuesta teórica y estudio de caso*, Bogotá: ESAP Publicaciones.
- Joseph, L. (1995) "Condiciones imprescindibles para la seguridad alimentaria a escala familiar". *Archivos Latinoamericanos de Nutrición*, Vol. 45, No. 1.
- Kooiman, Jan. (2005) "Gobernar en gobernanza", (en) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, A. Cerrillo I. Martínez (coord.), Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública; Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (Estudios Goberna).
- Legaspy, U.J.A. (1986) *Intoxicación por plaguicidas organofosforados y carbonatos*, México, D.F.: IMSS.
- Luhmann, Niklas. (1991). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, México: Alianza editorial/Universidad Iberoamericana.
- Luhmann, Niklas. (1993) *Teoría Política del estado de bienestar*, Madrid: Alianza editorial.
- Luhmann, Niklas. (1997). *Organización y decisión, autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, Barcelona: Anthropos editorial.
- Majone, Giondomenico. (1999) *Argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE.
- Martín, E. y J.L. Moreno. (2005) *Conflicto sobre lo sano. Un estudio de la alimentación en las clases populares en Andalucía*, Sevilla: Consejería de Salud.
- Martinelli, José María. (2002) *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, México: Plaza y Valdés editores.
- Martínez Jasso, Irma. (2003) "La alimentación en México: un estudio a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares" *Revista de información y análisis* No.21, México.

- Medrano González, Ramiro. (2003) "El enfoque político de la gobernanza", (en) *Espacios Públicos. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública*, agosto, año 5, Número 1, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- Meléndez Torres, Juana María, S. A. (2005) *Cultura y Seguridad Alimentaria*, D.F.: Plaza y Valdés, México.
- Mohammad, H. Badir y S. Varela. (2008) *Insecticidas organofosforados: efectos sobre la salud y el ambiente*, Culcyt.
- Mora Ledesma, María Isabel. (2012). *Formas productivas campesinas, combate a la pobreza y soberanía alimentaria*, Congreso Nacional de Centros Públicos de investigación CONACYT.
- Ocampo, J.A. (2008) "Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana". Ensayo presentado en *Seminario Paradigmas y opciones de desarrollo en América Latina y el Caribe*, realizado en CEPAL en junio de 2007.
- Ochoa Campos, M. (1981). *El municipio, su evolución institucional*, Banobras, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal.
- ONU. (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015*.
- Ortiz, Gómez Ana Silvia. (2009) "La alimentación en México: enfoques y visión a futuro" (en) *Ciencia Ergo Sum*, marzo, volumen 24, número 1, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- Osguera Parra, David. (2009) "Significados de la Seguridad y el riesgo alimentarios entre indígenas purépechas en México", (en) *Desacatos*, número 028, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Distrito Federal, México.
- Osguera, Parra David. (2009) "Del Campo y la Ciudad: percepción social de la (in) seguridad alimentaria", (en) *Desacatos*, número 029, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Distrito Federal, México.
- Ospina, S. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. Presentado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal. 8 al 11 de octubre, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Pardo, M. (1994). *La modernización administrativa de México*, México, El Colegio de México- INAP.

- Pat-Fernández, 2011: Lucio A. et.al. "Impacto de las estrategias de ingresos sobre la seguridad alimentaria en comunidades rurales Mayas del norte de Campeche" en <http://www.alanrevista.org/ediciones/2010-1/art7.asp>, consultado el 15 de julio del 2015
- Peters, B. Guy y Jon Pierre (2005) "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?" en) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pineda, Juan de Dios. (2002). *Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad*, México: ITAM.
- PNDD. Plan Nacional de Desarrollo de México (2012-2018).
- PNUD. (2009) *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009. Capacidades institucionales para el desarrollo humano local*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Poggi, Gianfranco. (1997). *El desarrollo del Estado moderno. Una introducción sociológica*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Prats Catalá, Joan. (2005). "Modos de gobernación de las sociedades globales" (en) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Repetto, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas o la búsqueda del "tesoro perdido", En Alonso, G. Capacidades estatales, instituciones y política social. Buenos aires, Argentina: Prometeo Libros Editorial.
- Restrepo I. (1992) *Los plaguicidas en México*, México, D.F.: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Román, Javier e Íñigo Retolaza. (2001) *Gobernanza local y reducción de la pobreza. Una experiencia de apoyo al diálogo nacional desde el norte Potosí*, La Paz: Plural /DFID/PNUD /Medicus Mundi.
- Rosas, A. (2008). Una Ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Revista Política y Cultura* (30) (pp. 119-134). México D.F., México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Ruano de la Fuente, José Manuel. (2002). *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Ruiz, Sánchez Carlos. (1996) *Manual para la elaboración de políticas públicas*, México: Plaza y Valdés editores.

- SAGARPA. (2002) *Cuadros de cierre de ciclo de primavera-verano*.
- SAGARPA. (2004) *Sistema de Información Agropecuaria de Consulta (SIACON)*.
- Salazar, Ricardo. (2010) "Crisis Alimentaria en México: el desafío a nivel municipal", (en) *Revista Legislativa de Estudios Sociales y Opinión Pública* No. 5.
- Sánchez, Gutiérrez Arturo. (1993) "El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas", (en) *Perfiles Latinoamericanos* No. 3.
- Sandoval, Godoy Sergio A. (2006) *Políticas y programas de asistencia social para la seguridad alimentaria en México: trayectorias sexenales y escenario local*, México: CIAD. A.C.
- Serna de la Garza, José María (2014) "Globalización y gobernanza global" (en) *El concepto del IUS commune latinoamericano en derechos humanos: elementos para una agenda de investigación* UNAM.
- Sosa, López José. (2012) "Formación de capacidades en gobiernos locales en México, hacia la nueva gobernanza" (en) *Investigación científica y tecnológica* No. 2.
- Sosa, López José. (2012) *Gobiernos locales y desarrollo territorial en México en Frontera Norte, México*.
- Todt, Olivier. (2008) "Entre demanda social y regulación: La Seguridad Alimentaria", (en) *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad – CTS*, enero año/vol. 4, número 010, REDES, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior, Buenos Aires, Argentina.
- Willems, S. (2004). Institutional capacity and climate actions: summary paper. París, Francia: OECD, Environmental Directorate, International Energy Agency.
- Ziccardi, Alicia. (1996) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ziegler, J. (2008). Relator de la ONU y del libro "Hacia una nueva gobernanza de la seguridad alimentaria".

ANEXOS

ANEXO I. CENSO DE PRODUCTORES 2017



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE CUAUTLA

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

Objetivo. El presente censo se realiza con fines académicos para conocer el número de productores ubicados en el municipio de Ozumba, Estado de México y sus delegaciones, así como las actividades agropecuarias a las que se dedican, con la finalidad de realizar una investigación que va encaminada al desarrollo de la comunidad.

No.	CARACTERÍSTICAS	RESPUESTA
1	Municipio	
2	Delegación	
3	Nombre	
4	Edad	
5	Sexo	
6	Escolaridad	
7	Ocupación	
8	¿Qué produce?	
9	Extensión del terreno	
10	Cantidad que produce	
11	Dirección	
12	¿Pertenece a alguna organización?	

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO II. CUESTIONARIO APLICADO AL DIRECTOR DE DESARROLLO AGROPECUARIO



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE CUAUTLA**

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

Objetivo: El presente cuestionario se aplica con fines académicos para conocer sobre las actividades agrícolas que más predominan en el municipio de Ozumba, Estado de México y su relación con la seguridad alimentaria y las políticas públicas, con la finalidad de realizar una investigación que va encaminada al desarrollo de la comunidad.

1.- Nombre.

2.- Escolaridad.

3.- ¿Qué alimentos se producen más en el municipio?

4.- ¿Conoce los programas de gobierno que apoyan a los productores del campo?
¿Cuáles son?

5.- ¿Qué programas de gobierno gestiona para apoyar a los productores del municipio?

6.- ¿Ante qué estancias se dirige para gestionar los apoyos a los productores del municipio?

7.- ¿Qué proceso utiliza para gestionar los apoyos a los productores del municipio?

8.- ¿Qué programas de gobierno apoyan económicamente a los productores del municipio y a cuánto asciende el monto del apoyo?

9.- ¿Qué programas de gobierno apoyan técnicamente a los productores del municipio y en qué consiste el apoyo?

10.- ¿Qué programas de gobierno apoyan con insumos a los productores del municipio y en qué consiste el apoyo?

11.- ¿Cada cuánto se brindan los apoyos a los productores del municipio?

12.- ¿Qué requisitos se les solicita a los productores para otorgarles los apoyos económicos, de insumos y/o de asistencia técnica?

- 13.- ¿Qué proceso sigue para otorgar los apoyos a los productores del municipio?
- 14.- ¿Brindan apoyo a los productores para distribuir sus productos?
- 15.- ¿Considera que son suficientes los apoyos que se les otorga a los productores?
¿Por qué?
- 16.- ¿Considera que los productos que se producen en el municipio son de calidad?
¿Por qué?
- 17.- ¿Considera que la calidad de los alimentos que se producen el municipio influyen en la salud de la población? ¿Por qué?
- 18.- ¿Existen acciones coordinadas entre el departamento de salud y el departamento del desarrollo agropecuario? Si es que si existen ¿Cuáles son? Y si no existen ¿Por qué?

ANEXO III. CUESTIONARIO APLICADO AL DIRECTOR DE SALUD



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE CUAUTLA**

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

Objetivo: El presente cuestionario se aplica con fines académicos para conocer sobre las actividades agrícolas que más predominan en el municipio de Ozumba, Estado de México y su relación con la seguridad alimentaria y las políticas públicas, con la finalidad de realizar una investigación que va encaminada al desarrollo de la comunidad.

1.- Nombre.

2. – Escolaridad.

3.- ¿Cuáles son las enfermedades más comunes que se presentan en el municipio?

4.- ¿Cuáles son las causas que desarrollan esas enfermedades?

5.- ¿Qué medidas se toman para erradicar los problemas de salud que surgen en el municipio?

6.- ¿Considera que la calidad de los alimentos que se producen en el municipio influyen en la salud de la población? ¿Por qué?

7.- ¿Qué problemas de salud han surgido en el municipio debido a la calidad de los alimentos que aquí se producen?

8.- ¿Existen acciones coordinadas entre el Departamento de Salud y el Departamento de Desarrollo Agropecuario? Si es que si existen ¿Cuáles son? Y si no existen ¿Por qué?

ANEXO IV. CUESTIONARIO APLICADO A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS DE OZUMBA, ESTADO DE MÉXICO



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE CUAUTLA**

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

Objetivo: El presente cuestionario se aplica con fines académicos a pequeños agricultores, para conocer sobre las actividades agrícolas que más predominan en el municipio de Ozumba, Estado de México y su relación con la seguridad alimentaria y las políticas públicas, con la finalidad de realizar una investigación que va encaminada al desarrollo de la comunidad.

1.- Edad.

2.- Escolaridad.

3.- ¿Qué es lo que produce?

4.- ¿Conoce algún programa de gobierno que sirva de apoyo a su actividad productiva? ¿Cuál?

5.- ¿Participa en algunos de los programas de apoyo a las actividades productivas? ¿En cuál?

6.- ¿Cuál es el tipo de apoyo que recibe de esos programas?

a) Económico

b) Insumos

c) Equipamiento

7.- ¿A través de qué programas de gobierno recibe el apoyo económico para realizar su producción y a cuánto asciende el apoyo económico?

8.- ¿A través de qué programas de gobierno recibe el apoyo de insumos para realizar su producción y en qué consiste el apoyo?

9.- ¿A través de qué programas de gobierno recibe el apoyo de equipamiento para realizar su producción y en qué consiste el apoyo?

10.- ¿Cada cuánto recibe los apoyos por parte del gobierno municipal para iniciar su actividad productiva?

11.- En escala del 1 a 10 ¿Qué calificación le otorga al servicio que le brinda la administración municipal al momento de que usted gestiona los apoyos para poder producir? ¿Por qué?

12.- ¿Cuáles son los principales obstáculos que usted visualiza al momento de gestionar los apoyos para iniciar su producción?

13.- ¿Cuáles son los requisitos que le piden para poder acceder al apoyo para iniciar su actividad productiva?

14.- ¿Es suficiente el apoyo económico, que recibe por parte del gobierno municipal? Si no es suficiente ¿De dónde obtiene el demás recurso para poder producir?

15.- ¿Son suficientes los insumos que recibe por parte del gobierno municipal? Si no son suficientes ¿De dónde obtiene los demás insumos para poder producir?

16.- ¿Es suficiente el apoyo de equipamiento, que recibe por parte del gobierno municipal? Si no es suficiente ¿De dónde obtiene el demás apoyo para poder producir?

17.- ¿Recibe asistencia técnica por parte del gobierno municipal para poder producir?

18.- ¿Cuáles son los mayores problemas que tiene que enfrentar cuando empieza a desarrollar su actividad productiva?

19.- ¿Considera Ud. que desarrollar y ofrecer más productos a los mercados sería una ventaja o una desventaja? ¿Por qué?

20.- ¿Qué requisitos de calidad son los que más les exigen los compradores?

21.- ¿Cuenta con sistemas y mecanismos de control de calidad que le permiten cumplir con las exigencias de los compradores?

22.- ¿Cómo le hace para desarrollar sistemas o mecanismos de control de calidad en su producto?

23.- ¿Sus productos son para autoconsumo o los comercializa?

24.- ¿Comercializan sus productos de manera individual o colectiva?

25.- ¿En dónde y a quién le comercializa sus productos?

26.- ¿Cómo fija sus precios de venta?

- 27.- ¿Cómo identifica y selecciona sus clientes?
- 28.- ¿Cómo distribuye los productos a los clientes?
- 29.- ¿Tiene Ud. actualizados sus costos de producción? ¿Por qué?
- 30.- ¿Los calcula Ud. mismo o alguien le ayuda o le da ese servicio?
- 31.- ¿Cuáles son los gastos que más influyen en sus costos de producción y qué % representan con relación al costo final del producto?
- 32.- ¿Cuáles son los gastos que más han subido en el último año?
- 33.- ¿Ha hecho ajustes o cambios en el proceso dirigidos a disminuir los costos de producción? ¿Cuáles? ¿Ha alcanzado los resultados que esperaba?
- 34.- ¿En qué le gustaría hacer cambios para tratar de bajar los costos de producción?
- 35.- ¿Estaría usted dispuesto a participar en la propuesta de un programa de apoyo al desarrollo agropecuario para el municipio de Ozumba?
- 36.- ¿Utiliza mucho fertilizante al momento de producir?
- 37.- ¿Considera que el utilizar mucho fertilizante al momento de producir afecte a la salud de las personas que consumen sus productos?