

# La Gobernanza Alimentaria en México

Los actores sociales en los programas  
de seguridad alimentaria

Carlos Martínez Padilla  
Raúl García García  
Ismael Aguillón León  
Jorge Dolores Bautista  
(coordinadores)



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE HIDALGO



Primera edición: Noviembre 2018

D.R. © Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

© Plaza y Valdés S. A. de C. V.  
Alfonso Herrera #130, int. 11, Colonia San Rafael  
06470, Ciudad de México  
Teléfono: (55) 50 97 20 70  
e-mail: [coediciones@plazayvaldes.com](mailto:coediciones@plazayvaldes.com)  
[www.plazayvaldes.com](http://www.plazayvaldes.com)

Plaza y Valdés S.L.  
Calle Murcia, 2. Colonia de los Ángeles  
Pozuelo de Alarcón 28223, Madrid, España  
Teléfono: 91 8126315  
[madrid@plazayvaldes.com](mailto:madrid@plazayvaldes.com)  
[www.plazayvaldes.es](http://www.plazayvaldes.es)

Formación tipográfica: José Luis Castelán Aguilar

ISBN: 978-607-482-549-7 (Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo)  
978-607-8624-08-9 (Plaza y Valdés, S.A. de C.V.)

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Este libro fue financiado con recursos del Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE)

El trabajo de edición de la presente obra fue realizado en el taller de edición de Plaza y Valdés, ubicado en el Reclusorio Preventivo Varonil Norte en la Ciudad de México, gracias a las facilidades prestadas por todas las autoridades del Sistema Penitenciario, en especial, a la Dirección Ejecutiva de Trabajo Penitenciario.

## Contenido

Introducción	
<i>Carlos Martínez Padilla</i> . . . . .	9
Capítulo 1. Asociaciones Público-Privadas y seguridad alimentaria. Un estudio exploratorio en el ámbito agrícola en México	
<i>Mariela Díaz Sandoval y Alberto Espejel Espinoza</i> . . . . .	19
Capítulo 2. Gobernanza y participación ciudadana en el estado de Hidalgo	
<i>Bernabé Lugo Neria</i> . . . . .	41
Capítulo 3. Falta de evaluación de impacto del Programa de Comedores Comunitarios. El caso de Tijuana, Baja California	
<i>David Rocha Romero y Martín Cutberto Vera Martínez</i> . . . . .	61
Capítulo 4. Estado y políticas de alivio a la pobreza	
<i>Raúl García García y Patricia Pineda Cortez</i> . . . . .	85
Capítulo 5. Gobernanza alimentaria en México desde un Estado neoliberal	
<i>Ismael Aguillón León, Hilda María del Consuelo Godínez e Ilse Priscila Ramírez Islas</i> . . . . .	109
Capítulo 6. La perspectiva de género en la Cruzada Nacional Contra el Hambre -CNCH-	
<i>Carlos Martínez Padilla, Araceli Jiménez Pelcastre y Arisbeth Guerrero Ávila</i> . . . . .	125

<p>Capítulo 7. Los límites de la gobernanza y la exclusión de las mujeres que encabezan hogares en un área periurbana  <i>Araceli Jiménez Pelcastre, Carlos Martínez Padilla y Liliam Vega Hernández</i> . . . . .</p>	141
<p>Capítulo 8. Adaptación al cambio climático y preservación del patrimonio biocultural de los territorios indígenas  <i>Jorge Dolores Bautista</i> . . . . .</p>	163
<p>Capítulo 9. Milpa y mano vuelta: inclusión de las formas organización social indígenas ante el reto de gobernanza de los Objetivos de Desarrollo Sostenible del milenio  <i>Jorge Dolores Bautista y Reynaldo Amador Pérez</i> . . . . .</p>	173

## Introducción

*Carlos Martínez Padilla*<sup>1</sup>

La gobernanza alimentaria está sustentada en una gobernanza de actores sociales.<sup>2</sup> Esta gobernanza es entendida como un proceso de coordinación entre los actores de la sociedad y el gobierno para que este último mejore su eficacia directiva mediante decisiones y acciones de interdependencia con los actores hacia la solución de determinados problemas sociales.

La gobernanza de actores sociales busca hacer un equilibrio entre la experiencia técnica, el conocimiento público y la participación de la ciudadanía para lograr que los gobiernos funcionen mejor. Está relacionada con todo tipo de estructuras institucionales que promuevan buenos resultados, al mismo tiempo que legitiman la acción pública a través de incentivos y oportunidades de todos los actores políticos. Asimismo, enfatiza la competencia administrativa o tecnocrática y toma decisiones de forma cooperativa y consensuada (Rose-Ackerman, 2017).

<sup>1</sup> Profesor Investigador del Área Académica de Trabajo Social del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo –UAEH-.

<sup>2</sup> El término de gobernanza de actores sociales es retomado de la concepción clásica de gobernanza entendida como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección (Aguilar, 2009: 90)”. Asimismo, recupera la eficacia directiva del gobierno para mejorar el rendimiento social de sus decisiones y acciones y su capacidad para resolver los problemas sociales hacia la creación de futuros sociales (Aguilar, 2010:37). Por último, también se retoma el término de gobernanza pública, la cual hace referencia a “un modo de gobernar del gobierno en interdependencia con los actores sociales, una dirigencia asociada, “en red”, un pluricentrismo directivo (Aguilar, 2017:70)”.

La gobernanza trata de la dirección y el control de la sociedad y la economía a través de la acción colectiva. La dirección se produce a través de actores estatales formales y procedimientos gubernamentales. Ese tipo de dirección formal y legal continúa siendo importante y en muchos entornos es la forma dominante de gobernar. La gobernanza involucra proceso complejo a través del cual una pluralidad de actores sociales y políticos con divergencias de intereses interactúan para formular, promover y alcanzar objetivos comunes (Torfing, Peters, Pierre y Sorensen, 2012).

Para mejorar las condiciones de la gobernanza del sector público se necesita identificar los problemas específicos, las intervenciones necesarias para resolverlos, así como de la tenacidad de instituciones y estructuras integradas que establecen límites a tales iniciativas de reforma (Grindle, 2017). Los debates sobre la gobernanza se han centrado en la competencia técnica y procedimental con énfasis en la participación y justificación pública. Buscan identificar las mejores técnicas utilizadas para producir políticas que fomentan la legitimidad. La gobernanza se cruza con el derecho administrativo y con el análisis de políticas, con políticas públicas efectivas y procedimientos que son legítimos y responsables ante la ciudadanía (Rose-Ackerman, 2017).

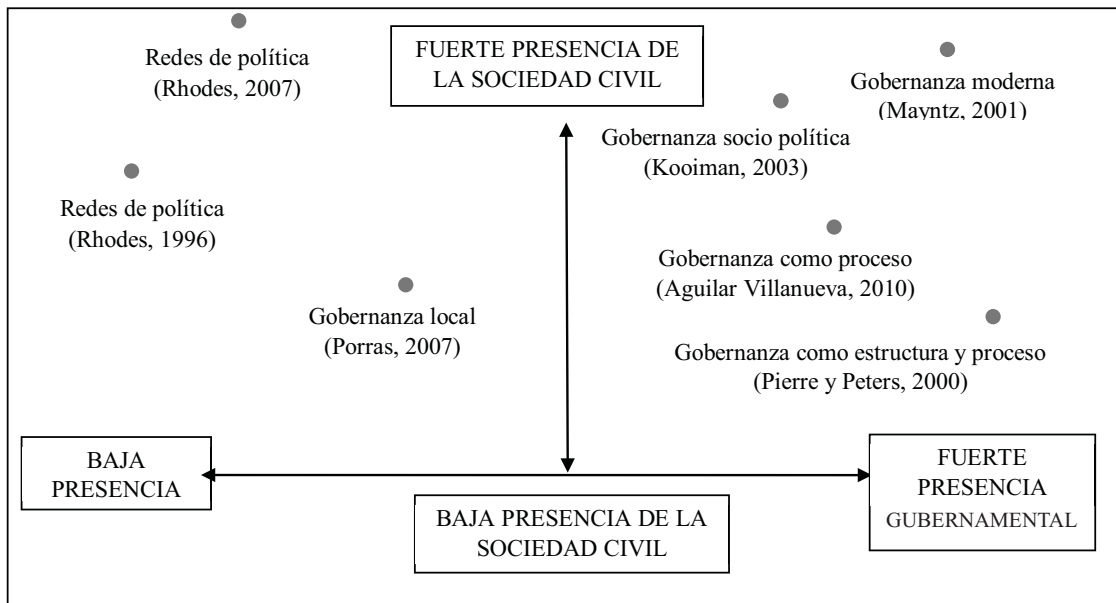
Existen varias formas de gobernanza que se relacionan con la gobernanza de actores sociales. Las otras formas de gobernanza se pueden observar cuando se asocia la sociedad civil con el gobierno. La interacción entre la sociedad civil con una fuerte presencia del gobierno, origina que la gobernanza adquiera rasgos específicos. En esta relación, el Estado continúa siendo el centro del poder político, las autoridades se encuentran legitimadas democráticamente y la sociedad dirige sus fines de forma intencional debido a que está bien organizada. Aquí, los gobiernos fortalecen su eficacia directiva para resolver diferentes problemáticas de la sociedad y la sociedad participa y coopera con el sector público. A este tipo de gobernanza se le ha denominado gobernanza sociopolítica, gobernanza moderna o gobernanza como estructura y proceso (Martínez, 2011).

Por el contrario, cuando existe una baja presencia gubernamental con la sociedad, la gobernanza se caracteriza por el establecimiento de redes de colaboración que la sociedad utiliza para lograr sus fines colectivos. Las redes proporcionan confianza entre los actores que la integran y establecen un sistema de auto organización con diferentes niveles interorganizacionales. Las redes interactúan con el gobierno mediante la gestión intergubernamental. Los gestores de las redes junto con los funcionarios públicos se encargan de la solución de problemas sociales. Aquí, la sociedad colabora con el Estado desde el diseño de políticas públicas hasta la evaluación de los programas públicos. A este tipo de gobernanza se le ha denominado como gobernanza de redes de política o gobernanza local. Ver Esquema 1.

## INTRODUCCIÓN

La implementación de la gobernanza puede llevarse a cabo de diferentes maneras entre los países. Puede lograrse a través de una variedad de diseños institucionales, sistemas, procesos y políticas. El mejoramiento de la gobernanza es un proceso complejo y continuo. No responde a recetas universales o soluciones técnicas. Una alternativa para mejorar la gobernanza consistiría en tomar en cuenta a las instituciones informales. Estas instituciones son tan importantes como las instituciones formales. Por el contrario, se debe tomar con cautela la modificación de los marcos jurídicos. Una nueva ley o la modificación de las reglas formales no necesariamente se traduce un cambio en la realidad (Grindle, 2017).

Esquema 1.- La gobernanza en la ciencia política



Fuente: Adaptado de Martínez (2011: 29).

Las reformas políticas orientadas bajo una perspectiva de gobernanza tratan sobre políticas públicas más efectivas, y procedimientos que son legítimos y responsables ante la ciudadanía (Rose-Ackerman, 2017). Independientemente de los diversos términos que asuma la gobernanza, lo importante es hacer los cambios necesarios para mejorarla. Se requiere comprender las vías para mejorar la gobernanza considerando los contextos específicos y las economías políticas de los gobiernos para su correspondiente reforma (Grindle, 2017).

Aunque la gobernanza hace referencia al buen gobierno y al desarrollo social, se requiere de fomentar los análisis de la gobernanza para precisar si la gobernanza es una causa o un efecto de desarrollo y considerar al mismo tiempo las trayectorias, interdependencias, contradicciones y compensaciones en las decisiones de política y del diseño institucional de los gobiernos (Grindle, 2017). En ese sentido, un factor que puede debilitar a la gobernanza es la corrupción y los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Sólo el conocimiento técnico, económico y científico es esencial para una efectiva reforma de gobernanza. Se necesita equilibrar la experiencia y la participación democrática más allá de las urnas y del laboratorio científico (Rose-Ackerman, 2017).

### B. La gobernanza en la Cruzada Nacional Contra el Hambre –CNCH-

El término de seguridad alimentaria fue definido durante la Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en 1996 en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 1996). La seguridad alimentaria fue definida como una situación que ocurre “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”.

La gobernanza alimentaria se relaciona con la seguridad alimentaria (Martínez, García, Zavala, 2017). Ambos términos consideran la disponibilidad y acceso de alimentos adecuados para la sociedad. También toman en cuenta el acceso, la calidad de los alimentos y la capacidad de compra para adquirirlos. La diferencia se encuentra en sujetos y objetivos que tiene cada uno. Mientras que en la gobernanza alimentaria interviene directa o indirectamente el gobierno con los actores de la sociedad, la seguridad alimentaria, se refiere al acceso físico y económico a suficientes alimentos que tiene la sociedad.

En México se cuenta con pocas estrategias nacionales de alimentación y nutrición que garanticen la seguridad alimentaria de los mexicanos. No existen estrategias permanentes o de largo plazo que permitan evaluar y reflexionar sobre lo que funciona o no funciona en el área de la gobernanza alimentaria y nutricional (Shamah, Mundo, Flores y Luiselli, 2017). Por ejemplo, la industria de alimentos y mercadeo creció sustancialmente en los últimos años y ha contribuido más al PIB que la agricultura. No obstante, el sector agroindustrial tiene graves problemas de



## INTRODUCCIÓN

oligopolio que amenazan a toda la cadena agroindustrial y por tanto, a la seguridad alimentaria en general (Shamah, Mundo, Flores y Luiselli, 2017).

Lo anterior puede generar inseguridad alimentaria en el país. La inseguridad alimentaria ocurre por tres factores (Pérez y Espinosa, 2016): la baja productividad agrícola, la variabilidad de las reservas de alimentos debido a la irregularidad de lluvias con el ciclo agrícola y la falta de empleos bien remunerados en el sector agrícola. Otro factor importante que contribuye a la inseguridad alimentaria es la desarticulación de las instituciones públicas relacionadas con la alimentación, como son la nutrición y la salud pública. Cada una de ellas tiene objetivos, población objetivo, marco jurídico y recursos diferentes (Shamah, Mundo, Flores y Luiselli, 2017).

Una gobernanza efectiva en la seguridad alimentaria permitiría manejar los problemas para un desarrollo económico y social efectivo. La gobernanza alimentaria contribuye al desarrollo de campañas proactivas e innovadoras para el cambio tanto a nivel macro o nacional como a nivel de proyecto y a políticas específicas. Este término lo ha utilizado la FAO en temáticas como la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques; en la seguridad alimentaria y política nutricional (Martínez, García, Zavala, 2017).

En este libro, la gobernanza es entendida a nivel temático (alimentación) y a nivel de política específica (la Cruzada Nacional Contra el Hambre -CNCH-). En ese sentido, la gobernanza alimentaria es concebida como “la forma en que tanto la política y las instituciones interactúan para tener en la práctica, un impacto en la administración, asignación de recursos, prestación de servicios y en la planificación de programas que apoyen a la seguridad alimentaria” (Martínez, García, Zavala, 2017: 2317).

Uno de los cambios más sustanciales que ha tenido la CNCH fue la modificación al segundo objetivo, al cual se le agregó el término de desnutrición crónica. También se agregó un sexto objetivo: “Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación”. Asimismo, en la publicación del Programa Nacional México sin Hambre (PNMSH) se redujo el listado de programas que integran la Cruzada. Si en el Decreto de 2013, la instrumentación para llevar a cabo la CNCH estaba conformada por 706 programas del Gobierno Federal, en el 2014 solo se enlistaban 56 programas (Coneval, 2016).

Actualmente, entre los principales avances presentados por la Cruzada en su primera fase fue considerar a la alimentación como un derecho social; atender a grupos de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación; la participación de diversas dependencias para disminuir la pobreza extrema de alimentación, etc. Por otra parte, entre los retos identificados se encuentran: precisar el concepto de

hambre, la seguridad alimentaria y desnutrición; la precisión de los problemas que enfrentan los productores rurales pequeños, así como cambiar el concepto de desnutrición aguda por el de desnutrición crónica (Coneval, 2016).

En este marco, el presente libro tiene como objetivo principal reflexionar sobre las distintas aristas de la alimentación en México desde una perspectiva multidisciplinaria. Los autores de los capítulos presentados en este libro poseen una amplia experiencia profesional y académica en temas relacionados con la gobernanza y la alimentación en México. Actores como las instituciones públicas y privadas, la participación de los ciudadanos, las mujeres o, los grupos indígenas constituyen elementos clave para reconfigurar el concepto de hambre en México y constituye uno de los retos que deben asumir los distintos actores en la gobernanza con respecto a la alimentación.

### C. Panorama general de los capítulos

El primer capítulo estudia la participación que tienen los organismos financieros y de desarrollo para atender el problema de la alimentación y la agricultura. A través de los esquemas de Asociación Público-Privada para la producción de alimentos, el gobierno mexicano ha generado condiciones institucionales para asegurar el derecho a alimentos de calidad, y para impulsar el bienestar económico y social de la población. El capítulo afirma que este tipo de esquemas identifica alcances y limitaciones en la relación contractual entre el sector público y el privado para garantizar derechos a los ciudadanos.

El segundo capítulo presenta un panorama de la participación ciudadana como elemento necesario de la gobernanza. Se analiza al estado de Hidalgo utilizando los datos de la *Encuesta Ciudadana. Una mirada desde lo local: Chihuahua, estado de México, Hidalgo y Oaxaca 2015*. El estado de Hidalgo representa una de las pocas entidades que hasta ahora no ha experimentado cambio de poder político. Ha estado gobernada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Asimismo, se encuentra entre las siete entidades más marginadas y pobres del país.

El tercer capítulo tiene como objetivo demostrar que el gobierno federal mexicano no está midiendo el impacto de los alimentos en los beneficiarios del Programa de Comedores Comunitarios en la ciudad de Tijuana, Baja California, cuando el fin del programa es incidir positivamente en la alimentación, la salud y la educación mediante la instalación y operación de comedores comunitarios. Al mismo tiempo no hay acercamiento entre autoridades y beneficiarios, aun cuando lo plantea como necesario la Metodología del Marco Lógico, que funge como estrategia para

## INTRODUCCIÓN

implementar las políticas sociales. No se puede saber cómo los alimentos repercuten en el aprovechamiento escolar de los niños que acuden a los comedores. La mayoría de los beneficiarios son migrantes y han hecho un uso constante y prolongado de los comedores.

El cuarto capítulo analiza la importancia del Estado en la generación de políticas públicas y sociales del modelo económico neoliberal. Describe las prácticas focalizadas de las políticas sociales de alivio a la pobreza a través de los programas Solidaridad, Progresá, Oportunidades y Prospera. El capítulo reflexiona acerca de los alcances y logros de la política social.

El capítulo quinto relaciona los derechos humanos con la seguridad alimentaria en un contexto de políticas neoliberales. Estudia la participación normativa que tienen la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), así como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), 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), el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD).

El sexto capítulo aborda desde la perspectiva teórica de la gobernanza y del institucionalismo feminista a la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH). Utiliza los datos Panel de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) conformada por 26 mil 473 casos a nivel nacional y con doce indicadores relacionados con la carencia alimentaria. Se concluye que existe mayor carencia alimentaria en mujeres que en hombres debido a la informalidad de trabajo en las que se encuentran las primeras.

El séptimo capítulo expone la forma en que las mujeres que encabezan hogares están excluidas de los sistemas de gobernanza. La población beneficiaria de los programas de desarrollo social se limita a ser receptora y no hay una toma de decisiones de manera colectiva. El capítulo es resultado de una investigación realizada en 2010. De dicha investigación se retoman los datos relativos a la forma en que las mujeres que encabezan hogares y resuelven las situaciones relacionadas con la alimentación de sus familias. Entre los hallazgos más importantes se señala los límites de la gobernanza que se observa en el empobrecimiento y la desnutrición persiste en una comunidad de la ciudad de Pachuca, del estado de Hidalgo.

El octavo capítulo responde a la pregunta: ¿cómo realizar acciones incluyentes de adaptación al cambio climático en los territorios indígenas? El patrimonio biocultural de los territorios en comunidades indígenas del estado de Hidalgo es fundamental para lograr acciones efectivas y duraderas para la adaptación al cambio climático.

En el estado de Hidalgo, la región Huasteca es altamente vulnerable a tormentas y ciclones tropicales como resultado del cambio climático. También se aborda la elaboración de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la colaboración de las autoridades municipales con la población indígena a través de sus estructuras de gobierno comunitario.

El último capítulo estudia los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible del Milenio (ODSM). Estos objetivos constituyen la agenda de los principales problemas de la humanidad. La agenda plantea desafíos como sería la instrumentación real y efectiva de solución. Otros desafíos comprenden la inclusión de las formas de organización social y de trabajo de las poblaciones comunidades indígenas. El objeto de estudio del capítulo es el sistema de trabajo recíproco conocido como mano vuelta, un sistema de organización social que ha sido utilizado para la producción de alimentos en la región de la huasteca del estado de Hidalgo.

## Bibliografía

- Aguilar, L. (2016), *Democracia, gobernabilidad, y gobernanza*, México: INE.
- Aguilar, L. (2010), *Gobernanza: El Nuevo Proceso de Gobernar*, México: Friedrich Neuman Stiftung.
- Aguilar, L. (2009), *Gobernanza y gestión pública*, México: FCE.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social –Coneval-. (2016), *Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016*, México: Coneval.
- Grindle, M. (2017), “Good Governance, R.I.P.: A Critique and an Alternative”, *Governance: An International Journal of Policy Administration, and Institutions*. 30 (1), pp. 17–22.
- Martínez, C., García, R. Zavala, L. (2017), “La Cruzada Nacional contra el Hambre en el Estado de Hidalgo CNCH”, *Memorias del Congreso Internacional de Investigación Academia Journals CICS Tuxpan*, 9 (4), pp. 2317-2321.
- Martínez, C. (2011), “La Gobernanza en las Universidades Politécnicas (UUPP). La Gestión del Modelo de Educación Basada en Competencias (MEBC)”, Tesis para obtener el título de Doctor en Investigación en Ciencias Sociales. México: Flacso.
- Pérez, R. y Espinosa, E. (2016), “La seguridad alimentaria y el desarrollo endógeno como referentes de una nueva lógica en los territorios locales”, en Pérez, R., Espinosa, E. y Terán, O. (coordinadores), *Seguridad alimentaria, actores territoriales y desarrollo endógeno*, México: Laberinto, pp. 381-415.

## INTRODUCCIÓN

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO- (1996), Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial. FAO: Roma.
- Rose-Ackerman, S. (2017), What Does “Governance” Mean? *Governance: An International Journal of Policy Administration, and Institutions*, 30 (1), pp. 23-27.
- Shamah, T., Mundo, V. Flores, M y Luiselli, C. (2017), “Food security governance in Mexico: How can it be improved?”, *Global Food Security*. 14, pp. 73-78.
- Torring, J., Guy Peters, B., Pierre, J y Sorensen, E. (2012), *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*, Estados Unidos: Oxford Scholarship.

*La Gobernanza Alimentaria en México*  
*Los actores sociales en los programas de seguridad alimentaria*  
se terminó de imprimir en noviembre 2018  
el tiraje consta de 1 500 ejemplares